



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA

DENNYS RODRIGUES OLIVEIRA

**CIDE-COMBUSTÍVEIS: ANÁLISE DE ASPECTOS DA
FISCALIDADE E DA EXTRAFISCALIDADE**

BRASÍLIA – DF

2017

DENNYS RODRIGUES OLIVEIRA

**CIDE-COMBUSTÍVEIS: ANÁLISE DE ASPECTOS DA FISCALIDADE E DA
EXTRAFISCALIDADE**

Trabalho de conclusão de curso apresentado
como requisito parcial à obtenção do título de
bacharel em Direito pela Faculdade de Direito
da Universidade de Brasília – UnB.

Orientador: Prof. Dr. Valcir Gassen

BRASÍLIA – DF

2017

TERMO DE APROVAÇÃO

DENNYS RODRIGUES OLIVEIRA

CIDE-COMBUSTÍVEIS: ANÁLISE DE ASPECTOS DA FISCALIDADE E DA EXTRAFISCALIDADE

Trabalho de conclusão de curso apresentado
como requisito parcial à obtenção do título de
bacharel em Direito pela Faculdade de Direito
da Universidade de Brasília – UnB.

Em _____ de _____ de _____, o candidato foi considerado
_____ pela banca examinadora.

BANCA EXAMINADORA:

Valcir Gassen, Doutor
Orientador

Antônio de Moura Borges, Doutor
Examinador

Márcio Augusto Pereira da Silva Campos, Mestre
Examinador

DEDICATÓRIA

À Fabiana e ao João.

AGRADECIMENTOS

À minha esposa Fabiana, que me apoiou ao longo de toda a jornada de graduação, me incentivou a não desistir e compreendeu o tempo e a energia que precisei dispensar a esse projeto.

Ao professor Valcir Gassen pela paciência, apoio e orientação desse trabalho.

Aos professores Antônio de Moura Borges e Márcio Campo por terem aceitado avaliar esse trabalho e pelas contribuições advindas dessa avaliação.

Aos colegas de graduação pela parceria ao longo do curso de Direito.

RESUMO

Esse trabalho tem o objetivo de contribuir para a compreensão da Cide-combustíveis, por meio da análise de aspectos da sua fiscalidade e da sua extrafiscalidade. A Cide-combustíveis está entre os tributos que menos arrecadam, mas há intensa disputa por seus recursos. Além disso, está frequentemente em evidência nos noticiários por se tratar de uma ferramenta regulatório eficaz. Percorre-se um caminho para mostrar que os resultados fiscais e extrafiscais do tributo são consequências de escolhas feitas anteriormente, quando da definição da matriz tributária e da divisão de competências de tributação e gasto entre os diferentes níveis de governo. Apesar da significância relativamente baixa do montante arrecadado com a Cide-combustíveis, seus recursos são bastante disputados, o que pode ser concluído do complexo mecanismo de distribuição da arrecadação e das disputas legislativas e judiciais pelos seus recursos. Os preços da gasolina e do óleo diesel são sensíveis às variações de alíquota da contribuição e o manejo das alíquotas da Cide-combustíveis por meio de decretos é um meio efetivo e rápido de controle da inflação. Por fim, o controle dos preços dos combustíveis não é uma ferramenta efetiva para estabilização do consumo, uma vez que os combustíveis têm demanda inelástica.

Palavras chave: cide-combustíveis; fiscalidade; transferências governamentais; extrafiscalidade.

ABSTRACT

This research aims to contribute to the understanding of Cide-combustíveis, through the analysis of its taxation and extrafiscality. While Cide-combustíveis is one of the lowest-paying tributes, there is an intense dispute over its resources. In addition, it is often highlighted in the news due to its effectiveness as a regulatory tool. The tax and extra-fiscal results are consequences of previous choices, at the time of tax matrix definition and tax and spending competencies distribution among the government levels. Despite of its low significance, Cide-combustíveis resources are quite disputed, which can be concluded from the complex distribution mechanism and from legislative and judicial disputes over its resources. The gasoline and diesel oil prices are highly sensitive to tax rate variation and the rate management is an effective and fast way of controlling inflation. Finally, the fuel prices control is not an effective tool to stabilize consumption, since fuels have inelastic demand.

Keywords: Cide-combustíveis; taxation; government transfers; extrafiscality.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	9
2. ESCOLHAS FISCAIS: MATRIZ TRIBUTÁRIA, ATUAÇÃO DO GOVERNO NA ECONOMIA E FEDERALISMO FISCAL	11
2.1. Matriz tributária	11
2.2. Extrafiscalidade	13
2.3. Funções do governo na economia.....	14
2.4. Federalismo fiscal	17
2.5. Transferências intergovernamentais	18
3. CIDE-COMBUSTÍVEIS: HISTÓRICO NORMATIVO E FINALIDADE DA CONTRIBUIÇÃO	21
3.1. Contribuições	21
3.2. Cide-combustíveis	24
3.2.1. Financiamento de transportes.....	25
3.2.2. Repartição dos recursos.....	29
4. CIDE-COMBUSTÍVEIS: ASPECTOS FISCAIS E EXTRAFISCAIS	31
4.1. Fiscalidade: partilha dos recursos	31
4.1.1. Recursos destinados aos estados	32
4.1.2. Recursos destinados aos Municípios.....	34
4.2. Extrafiscalidade: impacto na inflação	38
5. CONCLUSÃO.....	45
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	47

1. INTRODUÇÃO

No debate presidencial de 2002, o candidato Anthony Garotinho fez ao candidato Lula uma pergunta, considerada uma armadilha¹, sobre a Cide-combustíveis, criada no final do ano anterior. Lula respondeu como se a contribuição fosse um órgão público², no que foi rebatido por Garotinho, que explicou que se tratava de uma contribuição. Afirmou que cada litro de gasolina, o cidadão pagava R\$ 0,28, e que o governo teria empenhado R\$ 10 bilhões desse recurso, mas que não havia utilizado. Lula então respondeu não seria com a cobrança de um pequeno imposto sobre combustíveis que iriam ser resolvidos todos os problemas das rodovias.

Desse período para cá, de vez em quando a Cide-combustíveis volta ao noticiário, ora em notícias que dizem que o governo vai diminuir a alíquota do tributo para compensar o aumento do preço dos combustíveis^{3,4}, ora em notícias que o governo vai aumentar a alíquota para aumentar, ainda que temporariamente, a arrecadação⁵.

Essa discussão que se vê no noticiário evidencia dois aspectos dos tributos, a fiscalidade e extrafiscalidade. A fiscalidade diz respeito à arrecadação, ao montante de recursos arrecadados pelo Estado. A extrafiscalidade tem a ver com o uso dos tributos com a finalidade de regular comportamentos dos agentes econômicos.

Quanto ao aspecto fiscal, a Cide-combustíveis é um tributo que arrecadou R\$ 3.217 milhões em 2015, o equivalente a 0,17% da arrecadação total⁶, sendo 26º tributo que mais arrecada, de 37 considerados⁷ em relatório da Receita Federal do Brasil (RFB), ou seja, não está entre os tributos que mais interessam do ponto de vista do total arrecadado. Apesar disso, há previsão constitucional de repartição de seus recursos com os estados e municípios e um dos componentes do critério de repartição com os municípios, por exemplo, são os coeficientes do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), que é a transferência feita pela

¹ <http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u39087.shtml>

² <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc0803200303.htm>

³ <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi2207200832.htm>

⁴ <https://oglobo.globo.com/economia/aliquota-da-cide-imposto-cobrado-do-setor-de-combustiveis-pode-cair-para-evitar-pressao-3068122>

⁵ <https://oglobo.globo.com/economia/aliquota-da-cide-imposto-cobrado-do-setor-de-combustiveis-pode-cair-para-evitar-pressao-3068122>

⁶ RECEITA FEDERAL DO BRASIL. **Carga tributária no Brasil – 2015 (Análise por Tributos e Bases de Incidência)**. Brasília, 2016, p.16.

⁷ Ibid., p.23.

União com maior montante total⁸ e cujos coeficientes de distribuição são objetos de frequentes ações judiciais.

Quanto ao aspecto extrafiscal, a Cide-combustíveis representa cerca de 2,8% do preço da gasolina e 1,7% do preço do óleo diesel, os quais, juntamente com o etanol e com o gás veicular, representam 5,4207% da composição do Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA)⁹, índice oficial de inflação, o que a torna uma potencial ferramenta de controle de inflação.

Esta monografia irá analisar a Cide-combustíveis com o objetivo de auxiliar na compreensão de seus aspectos fiscais e extrafiscais. O capítulo 2 traz alguns conceitos relacionados com o estudo, como matriz tributária, extrafiscalidade e federalismo fiscal.

O capítulo 3 faz uma revisão da Cide-combustíveis, falando da evolução normativa, da finalidade do tributo, de propostas legislativas relacionadas que estão em andamento e de entendimentos dos tribunais superiores.

O capítulo 4 aborda a fiscalidade e a extrafiscalidade da Cide-combustíveis. Para analisar a fiscalidade, discute-se como é feita a repartição dos recursos da contribuição com os estados e municípios. Para analisar a extrafiscalidade, analisa-se a influência da Cide-combustíveis no índice oficial de inflação.

⁸ TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Relatório e parecer prévio sobre as contas do governo da república (Exercício de 2016)** - Apêndice. Brasília, 2017, p.1.

⁹ INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Sistema nacional de índices de preços ao consumidor: estruturas de ponderação a partir da pesquisa de orçamentos familiares 2008-2009** / IBGE, Coordenação de Índices de Preços - 2a ed. - Rio de Janeiro: 2014. 322p. – (Relatórios metodológicos. ISSN 0101-2843; v. 39), p. 154.

2. ESCOLHAS FISCAIS: MATRIZ TRIBUTÁRIA, ATUAÇÃO DO GOVERNO NA ECONOMIA E FEDERALISMO FISCAL

Antes de iniciar a análises dos aspectos fiscais e extrafiscais da Cide-combustíveis, faz-se necessário a apresentação e discussão de alguns conceitos teóricos. Nesse capítulo serão apresentados alguns conceitos relacionados à matriz tributária. Inicialmente será apresentado o próprio conceito de matriz tributária, como substituição da expressão sistema tributário nacional. Em seguida será ampliada a discussão sobre extrafiscalidade. Depois, serão apresentadas as funções fiscais do Estado, nas quais a tributação (arrecadação) aparece como um dos lados da moeda. No tópico seguinte será apresentado o conceito de federalismo fiscal e, por fim, serão feitas considerações sobre as transferências intergovernamentais.

2.1. Matriz tributária

Tradicionalmente é chamado de sistema tributário nacional o conjunto de normas jurídicas e conceitos relacionado com a atividade tributária. Gassen¹⁰ afirma que, embora a expressão seja amplamente usada pela legislação e por juristas, ela limita o entendimento do fenômeno tributário e, conseqüentemente, a discussão de importantes questões relacionadas a ele.

Para preencher tal lacuna, o autor propõe um “acordo semântico em torno da expressão matriz tributária”, como uma expressão mais precisa e abrangente para tratar do fenômeno tributário. Matriz tributária é o resultado das escolhas feitas em um determinado momento histórico no campo da ação social no que diz respeito ao fenômeno tributário. A ideia é que o conceito abranja tanto aspectos internos quanto externos do fenômeno tributário. Fazem parte da discussão, por exemplo, as normas jurídicas, a escolha das bases de incidência, as espécies tributárias, mas também aspectos como a relação do direito tributário com o direito de propriedade, com o Estado e com o constitucionalismo.

Para a compreensão correta da expressão proposta, Gassen aponta a necessidade da compreensão de três pressupostos cognitivos¹¹:

- o processo histórico de cisão entre poder constituído (Estado) e propriedade;

¹⁰ GASSEN, Valcir. **Matriz tributária: uma perspectiva para pensar o Estado, a Constituição e a tributação no Brasil**. In: GASSEN, Valcir (Org.). Equidade e eficiência da matriz tributária brasileira: diálogos sobre estado, constituição e tributação. 2ª edição. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2016, p. 2-3.

¹¹ Ibid., p. 5.

- a propriedade como direito em um contexto de pós-tributação; e
- a legitimidade como mecanismo essencial em processos de dominação.

A compreensão do processo histórico é importante porque a natureza da tributação contemporânea é distinta da de outras épocas. A cobrança de tributos dos contribuintes pelo Estado foi transformada pela separação histórica entre Estado e propriedade. Tal separação permitiu que a Revolução Francesa e a Revolução Industrial abolissem os direitos feudais, a servidão e a enfiteuse, o que alterou as relações econômicas e de poder da época, que eram baseadas no controle da terra e nas relações de servidão.

Ademais, essa cisão produziu uma dependência econômica dos Estados contemporâneos em relação à sociedade. Desse modo, para que o Estado consiga recursos para se financiar, é necessária a apropriação da propriedade de seus cidadãos.

O segundo pressuposto cognitivo que necessita ser compreendido é a que propriedade só pode ser considerada como direito em um contexto de pós-tributação. Gassen argumenta que pensar a propriedade como um direito fundamental é um pensamento ao contrário, em termos lógicos¹². O direito de propriedade é uma convenção, que pode mudar, e mudou ao longo da história, a exemplo das consequências citadas da cisão entre o Estado e a propriedade.

Ao contrário do pensamento de diversos juristas, que entendem que a cobrança de tributos por parte do Estado é uma ameaça do direito de propriedade, o autor pontua que, na verdade, grande parte do direito de propriedade é definida pela matriz tributária que se adote. De outro modo, o direito de propriedade é consequência da matriz tributária, e não o início da discussão.

O último pressuposto cognitivo que deve ser compreendido é a legitimidade como mecanismo essencial em processos de dominação, mais especificamente a extrafiscalidade dos tributos como um dos elementos legitimadores de poder.

Uma das classificações dos tributos é quanto à finalidade. Os tributos podem ser divididos em fiscais e extrafiscais. É fiscal quando a sua finalidade principal é arrecadatória, ou seja, obter recursos para as atividades do Estado. É chamado de extrafiscal quando a finalidade que se destaca é a regulatória, ou seja, induzir ou inibir determinados comportamentos, intervir no domínio econômico ou realizar determinada política econômica.

¹² GASSEN, 2012, p. 9.

Indo além dessa forma de pensar associada à expressão sistema tributário nacional, Gassen, no plano do acordo semântico de matriz tributária, propõe que a “extrafiscalidade diz respeito também a legitimação de uma estrutura de poder, de dominação”¹³.

De acordo com o autor, essa ampliação do entendimento de extrafiscalidade é importante porque os processos de legitimação são de fundamental importância nos Estados constitucionais. Há, além da legitimidade normativo-institucional, uma legitimidade substancial, que tem a ver com o cumprimento das obrigações que o Estado tem que são essenciais à sociedade e justificam sua existência.

Apresentados os pressupostos para o entendimento do conceito de matriz tributária, no tópico a seguir serão analisados aspectos adicionais da extrafiscalidade e sua ligação com o terceiro pressuposto, que é a legitimidade como mecanismo essencial em processos de dominação.

2.2. Extrafiscalidade

Em um estudo sobre a extrafiscalidade tributária, Bicalho delinea a extrafiscalidade, em uma concepção formalista do direito tributário, por meio dos seguintes pontos¹⁴:

- a extrafiscalidade é uma faculdade do legislador;
- a extrafiscalidade, ao lado da fiscalidade, é uma função dos tributos;
- a extrafiscalidade é elemento finalístico dos tributos, de modo que está relacionada ao cumprimento da pauta axiológica da Constituição;
- a extrafiscalidade é instrumento da ação interventiva do Estado.

A despeito disso, o autor apresenta uma perspectiva que a extrafiscalidade não é um fenômeno essencialmente tributário, mas reflexo da atividade financeira do Estado¹⁵. Argumenta que a extrafiscalidade pode ser a instrumentalização da política fiscal no âmbito tributário ou um conjunto de ações de caráter financeiro dirigido ao incentivo de uma ação ou comportamento humano. Desse modo, entende que a extrafiscalidade não deve ser entendida como um efeito da tributação, mas como um das práticas, instrumentos e ações tributárias necessárias à legitimação do Estado.

¹³ GASSEN, 2012, p. 11.

¹⁴ BICALHO, Guilherme Pereira Dolabella. **Extrafiscalidade tributária: pós-modernidade e legitimação do Estado social brasileiro**. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2014, p. 165.

¹⁵ Ibid., p. 166.

Indo além, Bicalho afirma que não se pode restringir o estudo da extrafiscalidade a um levantamento em relação aos efeitos indutivos de determinado tributo, uma vez que a sua razão de existir está ligada à legitimação substancial do Estado, que consiste no regular desempenho das atribuições constitucionais (do Estado), que envolvem a efetiva concretização e garantia dos direitos fundamentais.

O autor também pontua que o estudo da extrafiscalidade permite uma adequada análise do cumprimento do papel do Estado, confrontando os recursos demandados, o esforço tributário da sociedade e as despesas realizadas. Defende que apenas por meio de uma visão integrada (receita e despesa) é possível avaliar adequadamente a função estatal¹⁶.

Pontua ainda que a extrafiscalidade deve ser avaliada pela relação entre a carga tributária suportada pela sociedade e o retorno entregue pelo Estado, isto é, as despesas realizadas e que essa avaliação é um critério seguro de legitimação do Estado¹⁷.

Para poder dar o retorno esperado pela sociedade que irá legitimar a sua existência, o Estado precisa atuar na economia. A seguir serão expostas as formas de atuação do Estado, de acordo com a teoria clássica das Finanças Públicas.

2.3. Funções do governo na economia

Conforme apresentado anteriormente, para avaliar adequadamente a extrafiscalidade, legitimadora do Estado, é necessário avaliar as receitas auferidas em confronto com as despesas realizadas. Em seguida será apresentado como o governo pode realizar suas despesas e por em prática suas ações.

A doutrina aponta que existem três grandes atribuições econômicas do governo, também chamadas de funções da tributação, funções do orçamento público ou funções fiscais. Essa divisão foi consolidada por Musgrave em 1959 no livro “The Theory of Public Finance”¹⁸ e é utilizada por vários autores. São três as funções fiscais¹⁹:

- função alocativa;
- função distributiva;
- função estabilizadora.

¹⁶ BICALHO, 2014, p. 168.

¹⁷ Ibid., p. 171

¹⁸ MUSGRAVE, Richard A. **The theory of public finance: A study in public economy**. New York: McGraw-Hill Book Co., 1959.

¹⁹ MUSGRAVE, Richard A.; MUSGRAVE, Peggy B. **Finanças públicas: teoria e prática**. Rio de Janeiro: Campus; São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1980, p. 6.

A função alocativa serve para promover ajustamentos na alocação dos recursos²⁰, devido à existência de falhas de mercado, principalmente pela presença de bens públicos ou de externalidades.

Bens públicos são bens não rivais e não excludentes. Um bem é não rival quando o seu consumo por um agente econômico não prejudica o consumo de outros agentes. Um bem é não excludente quando é difícil excluir, devido ao não pagamento, um determinado agente econômico do seu consumo. O problema do bem público é o seu caráter não exclusivo, uma vez que muitos agentes econômicos não têm incentivos a pagar pelo seu consumo, já que não serão excluídos, caracterizando o efeito carona. Isso faz com que não sejam providos pela iniciativa privada, demandando atuação do Estado. Exemplos de bens públicos são a segurança nacional, a segurança pública e a iluminação pública.

As externalidades ocorrem quando a decisão de um agente econômico afeta outros agentes. As externalidades podem ser negativas, quando a decisão de um agente afeta adversamente outro, ou positivas, quando a decisão de um agente beneficia outros. O problema da externalidade negativa é que ela é gerada em excesso, uma vez que os agentes econômicos não a incluem no seu processo decisório. Por sua vez, o problema da externalidade positiva é a sua escassez, porque o benefício coletivo gerado pela externalidade positiva não é considerado durante as decisões.

Além dos bens públicos, existem os bens semipúblicos ou meritórios. São bens não rivais, mas excludentes, como por exemplo, educação, saúde e transporte público. Eles são chamados de meritórios por gerarem externalidades positivas, o que justifica a ação estatal.

Exemplos de manifestação da função alocativa nos casos acima é a provisão estatal de bens públicos, a criação de empresas públicas em setores não contemplados pela iniciativa privada, o fornecimento de subsídios à educação para gerar externalidades positivas e a taxação para a correção de externalidades negativas. Além disso, o estado também atua na correção de outras falhas de mercado (poder de mercado e informação assimétrica) por meio, por exemplo, da regulação de monopólios, visando reduzir a ineficiência alocativa, e da regulação de certos setores da economia, como a fabricação de remédios.

A função distributiva diz respeito à promoção de ajustamentos na distribuição de renda e se justifica sempre que o resultado distributivo do mecanismo de mercado não for considerado socialmente justificável ou desejado. O governo atua de forma a gerar uma

²⁰ REZENDE, Fernando. **Finanças públicas**. 2ª edição. São Paulo: Atlas, 2010, p. 18.

distribuição de renda mais equânime entre os membros da sociedade, por meio de instrumentos como a tributação progressiva e sistema de transferência de renda.

Segundo Musgrave e Musgrave²¹, os aspectos distributivos são um dos maiores pontos de controvérsias na definição das políticas públicas. Reconhece que, ainda que as medidas redistributivas impliquem custo de eficiência, esse fato não deve ser um argumento contra elas, mas que se deve buscar uma política que seja executada com menor custo de eficiência possível e que coordene os objetivos políticos conflitantes.

Rezende²² aborda o tema e diz o uso de critérios puramente econômicos de eficiência para distribuição de renda pode não ser socialmente aceitável, uma vez que há a necessidade de manter grupos de indivíduos que não integram a população economicamente ativa. Isso justificaria a ação estatal, por meio da utilização da tributação e da política de gastos governamentais.

A função estabilizadora está relacionada à manutenção da estabilidade econômica e é justificada porque protege a economia de flutuações bruscas, caracterizada pelo alto nível de desemprego e/ou alto nível de inflação²³. Basicamente, o governo usa políticas expansionistas, que visam a aquecer a economia em momentos de recessão, ou políticas contracionistas, que visam a desaquecer a economia em momentos de aquecimento com inflação.

Por fim, cabe destacar uma ressalva de Stiglitz²⁴. Atualmente as diversas atividades que o Estado desempenha estão interligadas e é difícil compartimentá-las adequadamente nas três funções propostas por Musgrave, embora elas continuem sendo uma forma útil de entender a atuação do Estado.

Para passar dos conceitos econômicos para a efetiva atuação no Estado, é necessário o estabelecimento de regras que compatibilizem a competência para arrecadar com o dever de prestar determinado serviço. Isso é particularmente complexo quando, ao invés de um Estado unitário, há diversas esferas de governos subnacionais. O tópico seguinte fala de federalismo fiscal, que trata da distribuição vertical de competências.

²¹ MUSGRAVE e MUSGRAVE, 1980, p. 9-11.

²² REZENDE, 2010, p. 19-20.

²³ GIAMBIAGI, Fabio; ALÉM, Ana Cláudia. **Finanças públicas: teoria e prática no Brasil**. 4ª edição. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011, p. 15.

²⁴ STIGLITZ, Joseph E. **Economics of public sector**. 3ª edição. New York: Norton, 2000, p. 21.

2.4. Federalismo fiscal

O Federalismo é uma das formas de organização político-constitucional de um Estado, ao lado de estado unitário e confederação, no que diz respeito à divisão espacial de poder. No sistema federal, há um governo central que prepondera sobre as outras esferas. No entanto, são atribuídas competências, autonomia e áreas próprias de atuação às outras esferas de governo subnacionais. No Brasil há o chamado federalismo de cooperação ou mitigado, segundo o qual há divisão de competências legislativas e administrativas, bem como a definição de temas de competência comum, concorrente, complementar e suplementar. O federalismo fiscal aborda o modo como essa divisão de competências se dá no que diz respeito à arrecadação dos tributos e na oferta dos serviços públicos²⁵.

Giambiagi e Além citam os seguintes fatores que justificam a descentralização²⁶: a) econômicos; b) culturais, políticos e institucionais; e c) geográficos. Trazem ainda as duas alternativas para o processo de descentralização²⁷: a) o modelo principal agente e b) o modelo da eleição pública local. No primeiro modelo, há transferências de determinadas competências por parte do governo central para os governos subnacionais, que devem prestar contas de sua atuação ao governo central, não ao contribuinte local. O segundo modelo pressupõe maior autonomia dos governos subnacionais e dá ênfase ao processo eleitoral, que é o processo de tomada de decisão dos cidadãos. Os cidadãos premiam ou punem o governo por meio do voto, o que aumenta a responsabilidade fiscal dos governantes.

Quanto aos fatores econômicos que justificam a descentralização, os autores afirmam que um dos principais objetivos da descentralização é a alocação mais eficiente de recursos, ou seja, a função alocativa está diretamente relacionada com a questão da descentralização. Por outro lado, citam que os críticos afirmam que a centralização permite economia de escala, melhor coordenação do setor público e que a descentralização pode gerar conflitos entre as funções alocativa, distributiva e estabilizadora.

A descentralização dos gastos deve vir acompanhada de um aumento da capacidade de arrecadação das esferas subnacionais de governos. Contudo, devido a diversas razões políticas, de eficiência e de equidade, tais recursos não são suficientes, sendo necessária a existência de transferências intergovernamentais, que serão tratadas no tópico seguinte.

²⁵ MENDES, Marcos. **Federalismo fiscal**. In: BIDERMAN, Ciro; AVARTE, Paulo (Org.). Economia do Setor Público. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004, p. 421.

²⁶ GIAMBIAGI e ALÉM, 2011, p. 314-315.

²⁷ Ibid., p. 316.

2.5. Transferências intergovernamentais

Ao se analisar as recomendações teóricas para a alocação eficiente de recursos, verifica-se que há diversos gastos que poderiam ser descentralizados para as esferas de governo subnacionais. Ao mesmo tempo, o conjunto de tributos que poderia ser arrecadado de forma eficiente por esses governos é limitado²⁸. O resultado disso é chamado de desequilíbrio vertical.

Prado utiliza a denominação brecha vertical, que é o fato de os governos centrais arrecadarem mais recursos do que gastam diretamente, ao passo que os governos subnacionais arrecadam menos recursos do que gastam diretamente²⁹. Segundo o autor, isso faz com que todas as federações, sem exceções, se valham das transferências verticais (intergovernamentais) como parte de seus sistemas fiscais.

Prado traz duas diferenciações básicas para as transferências. A primeira divide as transferências em livres e condicionadas. A segunda as divide entre as legalmente definidas e as voluntárias. As transferências livres ou não condicionadas são aquelas que parte da arrecadação federal é entregue aos governos subnacionais para ser dispostas livremente no orçamento. Nas condicionadas, os recursos têm ser aplicados em setores, funções ou projetos específicos, determinados por quem repassa os recursos. As transferências legais têm regras constitucionais ou legais relativas ao montante que o governo superior deve transmitir ao governo inferior. Já as voluntárias resultam do processo orçamentário do governo superior, ano a ano.

Combinando essas ideias, Prado³⁰, propõe a divisão das transferências em quatro categorias:

- transferências devolutivas;
- transferências redistributivas;
- transferências condicionadas;
- transferências voluntárias.

As transferências devolutivas são transferências livres e servem para devolver a cada governo inferior a arrecadação, feita pelo governo superior, diretamente relacionada à sua

²⁸ MENDES, 2004, p. 434-435.

²⁹ PRADO, Sérgio. **Introdução e visão geral do sistema**. In: PRADO, Sérgio (Org.). Transferências intergovernamentais na federação brasileira: avaliação e alternativas de reforma. Fórum Fiscal dos Estados Brasileiros. Caderno Fórum Fiscal nº 6, p. 12.

³⁰ Ibid., p. 23.

capacidade fiscal. Nesse arranjo, a receita é entregue ao estado onde foi gerada, de forma que governos mais ricos receberão receitas maiores.

As transferências redistributivas são entregues aos governos inferiores sem correspondência com o que poderiam ter arrecadado. Elas visam reduzir as desigualdades horizontais entre entes de um mesmo nível de governo, mas com capacidades de arrecadação muito distintas, e equalização vertical da capacidade de gasto entre as diferentes esferas de governo.

A distinção entre as transferências condicionadas (gerais) e as transferências voluntárias (também condicionadas) se dá com base no grau de determinação legal que elas assumem. As condicionadas em geral são aquelas exigidas por normas legais e constitucionais. As voluntárias são as que resultam de uma decisão orçamentária do governo federal, tomada ano a ano.

Mendes et al. apresentam uma taxonomia quanto à condicionalidade e uma taxonomia quanto às contrapartidas³¹. Na taxonomia quanto à condicionalidade, ampliam a classificação de Prado, dividindo as transferências em seis categorias:

- transferências incondicionais devolutivas;
- transferências incondicionais redistributivas;
- transferências condicionais obrigatórias;
- transferências condicionais voluntárias;
- transferências ao setor produtivo privado;
- transferências diretas a indivíduos.

As quatro primeiras correspondem à classificação de Prado. As transferências ao setor produtivo privado têm o objetivo de redistribuição regional da renda. Não são transferências intergovernamentais, mas, por serem financiadas por receitas fiscais e por serem direcionadas para regiões mais atrasadas, impactam o equilíbrio federativo³². As transferências diretas a indivíduos também não são transferências intergovernamentais, mas têm efeito significativo sobre a distribuição regional de recursos e têm tido mais efetividade na redistribuição regional de renda do que as transferências a governos subnacionais³³.

³¹ MENDES, Marcos; MIRANDA, Rogério B.; COSIO, Fernando B. **Transferências intergovernamentais no Brasil: diagnóstico e proposta de reforma**. Consultoria Legislativa do Senado Federal. Brasília: Senado Federal, 2008, p. 17-21.

³² Ibid., p. 20.

³³ SILVEIRA NETO e AZZONI, 2006 apud MENDES et al., 2008, p. 21.

Quanto às contrapartidas, as transferências podem ser³⁴:

- transferências sem contrapartida;
- transferências com contrapartida;
- transferências equalizadoras.

As transferências sem contrapartida são as realizadas sem a exigência de contrapartida financeira por parte dos governos que as recebem. Ao contrário, para receber as transferências com contrapartida, os governos receptores devem realizar aportes financeiros em proporção preestabelecida. As transferências equalizadoras são utilizadas em situações nas quais o governo local deve aplicar uma proporção de suas receitas em um determinado programa. Caso os recursos disponíveis não atinjam o piso estipulado, o governo nacional complementa o aporte por meio de uma transferência equalizadora. Segundo Mendes et al. (2008), esse tipo de transferência é fortemente distributivo, tendendo a transferir recursos para as regiões mais pobres e com menor capacidade de arrecadação.

Os autores mostram que o Brasil utiliza intensamente as transferências intergovernamentais, tendo elas somado, em 2006, 8% do Produto Interno Bruto (PIB) e representado 73% das receitas correntes dos municípios e 26% das receitas correntes dos estados. Na análise, constataram ainda que predominam as transferências incondicionais, obrigatórias e sem contrapartida.

³⁴ MENDES et. al., 2011, p. 21-22.

3. CIDE-COMBUSTÍVEIS: HISTÓRICO NORMATIVO E FINALIDADE DA CONTRIBUIÇÃO

Até aqui foram apresentados alguns conceitos teóricos sobre tributação e finanças públicas que são úteis à análise dos aspectos fiscais e extrafiscais da Cide-combustíveis. Nesse capítulo, será feita uma apresentação de características normativas e doutrinárias da Cide-combustíveis, do histórico legislativo, além de uma visão geral das discussões atuais no âmbito dos poderes Legislativo e Judiciário.

Segundo Giambiagi e Além³⁵ desde 1983 observa-se um processo de descentralização de recursos: aumento do montante das transferências e perda do poder de arrecadar da União. Neste processo foi discutida a Constituição da República de 1988 (CR/88)³⁶.

Houve preferência dos governos subnacionais por recursos transferidos, ao invés de recursos obtidos pelo seu próprio esforço tributário próprio, o que resultou, devido à omissão do governo federal no processo de concepção da nova matriz tributária, em um excessivo aumento das transferências.

Não houve um processo ordenado de descentralização dos encargos, o que gerou a deterioração da qualidade da tributação. Além disso, o aumento da autonomia fiscal dos governos subnacionais e a descentralização dos recursos tributários disponíveis fez com que a União criasse novos tributos e elevasse as alíquotas dos já existentes, principalmente dos não sujeitos a partilha, como as contribuições.

Nos tópicos a seguir serão feitas considerações sobre as contribuições em geral e sobre a Cide-combustíveis em particular.

3.1. Contribuições

O art. 145 da CR/88 prevê três espécies tributárias, que são as mesmas que constam do art. 5º do Código Tributário Nacional (CTN)³⁷. São elas: impostos, taxas e contribuições de melhoria. Trata-se da teoria tripartida ou tricotômica, em que o tributo é definido pelo seu fato gerador:

Art. 4º A natureza jurídica específica do tributo é determinada pelo fato gerador da respectiva obrigação, sendo irrelevantes para qualificá-la:
I - a denominação e demais características formais adotadas pela lei;

³⁵ GIAMBIAGI e ALÉM, 2011, p. 259.

³⁶ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Diário Oficial da União, Brasília, 5 out. 1988.

³⁷ BRASIL. **Código Tributário Nacional**. Diário Oficial da União, Brasília, 27 out. 1966.

II - a destinação legal do produto da sua arrecadação.

Por isso, para esses três tributos, não são relevantes as suas denominações ou destinações. Com o passar do tempo, surgiram prestações pecuniárias no Brasil que não se encaixavam nessa divisão. Tais prestações, ademais, nem são definidas pelo fato gerador, havendo incompatibilidade com o art. 4º. O Supremo Tribunal Federal (STF) e a doutrina passaram a adotar a divisão pentapartida dos tributos:

- impostos;
- taxas;
- contribuições de melhoria;
- empréstimos compulsórios;
- contribuições.

As contribuições são uma espécie de tributo, em regra criada pela União (art. 149, CF/88)³⁸, caracterizado pela sua finalidade, ou seja, o seu fato gerador é irrelevante, não sendo aplicado o art. 4º do CTN. Os críticos da classificação pentapartida afirmam que as contribuições podem ser ter natureza jurídica de imposto ou de taxa³⁹, a depender das hipóteses de incidência e da base de cálculo, ou até mesmo de contribuições de melhoria, de modo que a não haveria utilidades nessa classificação.

As contribuições são criadas por lei ordinária, como regra, sendo possível a sua criação por medida provisória (exceção: contribuição social previdenciária residual). São aplicáveis os princípios da anterioridade comum, segundo o qual a lei deve incidir em 1º de janeiro do ano seguinte de sua publicação, e o da anterioridade nonagesimal, segundo o qual a lei deve incidir a partir do 91º dia de sua publicação.

O art. 149 da CF/88 traz as espécies de contribuições:

Art. 149. Compete exclusivamente à União instituir contribuições sociais, de intervenção no domínio econômico e de interesse das categorias profissionais ou econômicas, como instrumento de sua atuação nas respectivas áreas, observado o disposto nos arts. 146, III, e 150, I e III, e sem prejuízo do previsto no art. 195, § 6º, relativamente às contribuições a que alude o dispositivo.

Como exemplos de contribuições de interesse das categorias profissionais ou econômicas, têm-se as anuidades pagas pelos profissionais aos conselhos de fiscalização e a contribuição sindical, regida pelo art. 8º, IV da CF/88. Essa contribuição é prevista no arts.

³⁸ Há duas contribuições que não são federais: a) contribuição para o serviço de iluminação pública (art. 149-A, CF/88; cobrada pelos municípios e pelo Distrito Federal); b) contribuição previdenciária de servidores públicos não federais (art. 149, §1º, CF/88; cobrada pelos estados, Distrito Federal e Municípios).

³⁹ CARRAZZA, Roque A. **Curso de Direito Constitucional Tributário**. 29ª Edição. São Paulo: Malheiros, 2013, p. 600-601.

578 e 579 da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT)⁴⁰. É um tributo federal cujo montante corresponde à remuneração de um dia de trabalho do empregado e não se confunde com a “contribuição confederativa”, fruto de assembleia geral, que não é tributo.

De acordo com o STF, as contribuições sociais podem ser divididas em:

- gerais;
- previdenciárias;
- outras.

As contribuições sociais serão consideradas gerais quando tiverem finalidade diversa do custeio da seguridade social. Exemplos, de acordo com o STF, são o salário-educação (art. 212, §5º, CF/88; custeio da educação básica pública no Brasil) e as contribuições para o Sistema S – SESC, SENAI, SEBRAE, SESC etc., que, segundo o art. 240, CF/88, visam a estimular o ensino profissionalização e a prestação de serviços no âmbito social e econômico.

As contribuições da seguridade social estão previstas no art. 195, I a IV, CF/88, em que se destacam as quatro fontes nominadas de custeio da seguridade social.

Art. 195. A seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das seguintes contribuições sociais:

I - do empregador, da empresa e da entidade a ela equiparada na forma da lei, incidentes sobre: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

a) a folha de salários e demais rendimentos do trabalho pagos ou creditados, a qualquer título, à pessoa física que lhe preste serviço, mesmo sem vínculo empregatício; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

b) a receita ou o faturamento;

c) o lucro; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

II - do trabalhador e dos demais segurados da previdência social, não incidindo contribuição sobre aposentadoria e pensão concedidas pelo regime geral de previdência social de que trata o art. 201; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

III - sobre a receita de concursos de prognósticos.

IV - do importador de bens ou serviços do exterior, ou de quem a lei a ele equiparar. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003)

As outras contribuições são aquelas que não contidas no art. 195, I a IV, CF/88 e fazem parte da competência residual (art. 195, §4º, CF/88):

Art. 195.

§ 4º - A lei poderá instituir outras fontes destinadas a garantir a manutenção ou expansão da seguridade social, obedecido o disposto no art. 154, I.

A contribuição previdenciária residual deverá conter as seguintes características:

- deve ser criada por lei complementar;

⁴⁰ BRASIL. **Consolidação das Leis do Trabalho**. Diário Oficial da União, Brasília, 9 ago. 1943

- deve respeitar o princípio da não cumulatividade;
- não pode ter base de cálculo ou fato gerador de outra contribuição (art. 195, I a IV, CF/88), em que pese possa ter podendo ter base de cálculo ou fato gerador de impostos (STF).

A contribuição de intervenção no domínio econômico – Cide é uma espécie de contribuição que alcança determinada atividade econômica, como instrumento de atuação na sua área respectiva, conforme dispõe o art. 149 da CF/88.

Domínio econômico é campo destinado à atuação do setor privado. A atividade econômica do Estado pode se dar de duas formas, ou pela prestação de serviços públicos ou pelo desenvolvimento de atividades econômicas em sentido estrito. A União pode intervir no domínio econômico diretamente, explorando as atividades econômicas por meio de suas empresas, ou indiretamente, disciplinando a ação das empresas privadas⁴¹. Ainda segundo o autor, no campo dos serviços públicos, há espaço para a tributação por meio de taxas. Já no campo da atividade econômica em sentido estrito, a União, por meio das contribuições interventivas, direcionando os contribuintes a certos comportamentos úteis ao interesse coletivo, o que torna esses tributos um instrumento da extrafiscalidade.

São exemplos dessa espécie a Cide-combustíveis, relativa às atividades de comercialização de petróleo e seus derivados, gás natural e álcool carburante, e a Cide-tecnologia, relativa à exploração de patentes, uso de marcas, fornecimento de conhecimentos tecnológicos ou prestação de assistência técnica no caso de contratos que impliquem transferência de tecnologia.

A seguir, serão apresentados aspectos da Cide-combustíveis que interessam ao presente estudo.

3.2. Cide-combustíveis

A Emenda Constitucional nº 33/01 atribuiu à União competência para criar contribuições de intervenção no domínio econômico relativas às atividades de importação ou comercialização de petróleo e seus derivados, gás natural e seus derivados e álcool combustível.

Tal contribuição deveria ter por finalidade (art. 177, §4º, II, “a”, “b” e “c”):

- pagamento de subsídio a preço ou transporte de combustíveis;

⁴¹ CARRAZZA, 2013, p. 673.

- financiamento de projetos ambientais;
- financiamento do programa de infraestrutura de transportes.

Foi editada, então, a Lei nº 10.336/2001⁴², que criou a Cide-combustíveis. A lei determinou os contribuintes, os fatos geradores, as alíquotas específicas, a base de cálculo, os produtos isentos e autoriza o Executivo a reduzir ou restabelecer os limites das alíquotas específicas, o que caracteriza uma exceção ao princípio da legalidade. A lei também estabelece o destino da arrecadação da Cide-combustíveis, porém sem definir critérios ou diretrizes, que seriam definidos em lei específica, após um período de avaliação e utilização dos recursos.

Dentre as finalidades da Cide-combustíveis, uma que se destaca é o financiamento do programa de infraestrutura de transportes. Até hoje esse tema é alvo de discussões legislativas e judiciais, de forma que cabe um destaque para auxiliar no entendimento.

3.2.1. Financiamento de transportes

De acordo com Garcia⁴³, tradicionalmente a construção e manutenção de rodovias no Brasil se dá com recursos do Tesouro, em especial por meio da vinculação de fundos. Em histórico levantado, cita a instituição do Fundo Especial para a Construção e Conservação de Estradas de Rodagem (Decreto nº 5.141/27); o Decreto nº 5.525/28, que autorizou o Poder Executivo a contrair empréstimo interno para a construção e conservação das estradas de rodagem e aumentou o adicional de imposto de importação para consumo; a transformação da Comissão Nacional de Estradas de Rodagem Federais em Departamento Nacional de Estradas de Rodagem (DNER), por meio da Lei nº 467/37; a criação do Fundo Rodoviário Nacional e a atribuição de personalidade jurídica próprio ao DNER, implicando autonomia administrativa e financeira, por meio da Lei Jopper (Decreto-Lei nº 8.643/45); a criação do Fundo Nacional de Desenvolvimento (Lei nº 6.093/74); a instituição do selo-pedágio (Lei nº 7.712/88) e a criação da Taxa de Conservação Rodoviária (Lei nº 8.155/90).

Por fim, tendo em vista que com a vedação da vinculação e receita de impostos a órgão, fundo ou defesa, positivada no art. 167 IV, da Constituição Federal de 1988, a infraestrutura rodoviária passou necessitar de um volume mínimo de investimentos para a manutenção das rodovias existentes e construção e novas rodovias, foi permitido, por meio da

⁴² BRASIL. **Lei nº 10.336**. Diário Oficial da União, Brasília, 20 dez. 2001.

⁴³ GARCIA, Flávio Amaral. **Regulação jurídica das rodovias concedidas**. Rio de Janeiro: Editora Lumens Juris, 2004.

Emenda Constitucional nº 33/01, que as contribuições de intervenção no domínio econômico poderiam incidir sobre a importação de petróleo e seus derivados, gás natural e seus derivados e álcool combustível. Conforme relatado no tópico anterior, foi editada, então, a Lei nº 10.336/2001, que criou Cide-combustíveis, a qual tem parcela dos recursos arrecadados destinados ao financiamento da infraestrutura de transportes.

Passado o período previsto no art. 1º, §2º da Lei nº 10.336/2001 e em atendimento a comando contido no mesmo dispositivo, foi editada a Lei nº 10.636/2002⁴⁴, que dispõe sobre a aplicação dos recursos originários da cide-combustíveis. A lei detalha a aplicação nos recursos nas três finalidades previstas na Constituição e na Lei nº 10.336/2001. Porém, houve uma série de vetos por inconstitucionalidade, ilegalidade ou por razões políticas. Um dos vetos mais significativos foi o do art. 5º, que determinava a aplicação de pelo menos 75% dos recursos arrecadados em programas de investimento na infraestrutura de transportes⁴⁵. Dessa forma, o mecanismo de financiamento ainda não foi totalmente regulamentado, de modo que os investimentos necessários competem com investimentos das demais áreas de atuação do governo⁴⁶.

3.2.1.1. Proposições legislativas

Essa questão da finalidade do produto da arrecadação, que é, como explicado no início do capítulo, o que caracteriza uma contribuição, ainda hoje, passados quase 16 anos da criação da Cide-combustíveis, vem sendo alvo de disputas.

⁴⁴ BRASIL. **Lei nº 10.636**. Diário Oficial da União, Brasília, 31 dez. 2002.

⁴⁵ Mensagem nº 1.242, de 20 de dezembro de 2002:

O art. 5º, em seu caput, fixa a vinculação de, no mínimo, 75% da arrecadação da Cide para a aplicação em programas de investimento na infra-estrutura de transportes, restando, portanto, no máximo, 25% para os demais usos previstos.

(...)

No entanto, é necessário se considerar que alguns programas já se encontram em andamento, alguns deles remanescentes do período anterior à liberação dos preços e criação da Cide.

(...)

Depreende-se, portanto, que aproximadamente, 22% da arrecadação prevista para a Cide já se encontra comprometida, com suporte legal.

(...)

Fica, portanto, evidente que a parcela de até 25% da arrecadação da Cide para a implementação da Política Energética Nacional e para investimentos em projetos de meio ambiente relacionados com o setor petróleo é, absolutamente, insuficiente.

(...)

É importante enfatizar que não se questiona a necessidade de investimentos no setor de transporte brasileiro, entretanto, se faz imprescindível a adequação da distribuição dos recursos entre as três áreas previstas na CF.

⁴⁶ GARCIA, 2004.

A título ilustrativo, foi feita uma pesquisa com a palavra-chave “Cide-combustíveis” no site LexML⁴⁷, com posterior refinamento nos sistemas de busca de proposições legislativas dos sites da Câmara dos Deputados⁴⁸ e do Senado Federal⁴⁹. A Tabela 1 apresenta as proposições legislativas em tramitação nas duas casas em junho de 2017. As proposições estão agrupadas por espécie normativa e depois em ordem decrescente de ano.

Tabela 1: Proposições legislativas em andamento.

#	Casa	Proposição	Tramitação conjunta	Tema
1	CD	PEC 224/2016		Acrescenta a alínea "d" ao inciso II do §4º e o §5º ao art. 177 da CF/88. Trata da destinação de recursos da Cide-combustíveis para financiamento de ações de mobilidade urbana.
2	SF	PEC 39/2016		Altera o art. 159 da CF/88 para ampliar a repartição de receitas tributárias da União com os Estados, o DF e os Municípios. Acresce da participação dos entes subnacionais na arrecadação da Cide-combustíveis: a participação da União reduz de 71% para 50%, a dos Estados aumenta de 21,75% para 37,5% e a dos Municípios eleva de 7,25% para 12,5%.
3	SF	PEC 1/2015		Altera o inciso III da letra "d" do art. 159 da CF/88 e suprime o §4º do mesmo artigo, para destinar, de forma mais coerente e equânime, recursos oriundos do produto da arrecadação da Cide-combustíveis para os Estados e Municípios.
4	CD	PEC 181/2012		Estabelece regime de cobrança unificada dos tributos sobre a renda, o consumo e a folha de pagamentos, e dá outras providências.
5	CD	PEC 159/2007		Altera a redação do §4º do art.177 da CF/88. Destina recursos da Cide-combustíveis para o financiamento de projetos de mitigação dos impactos socioambientais negativos decorrentes da produção de biocombustíveis.
			PEC 179/2007	Acresce alínea ao inciso II do §4º do art. 177 e acresce § 5º ao mesmo artigo, para ampliar o rol de destinações da Cide-combustíveis. Destina recursos da Cide-combustíveis para o financiamento de programas de subsídio às tarifas de transporte coletivo para a população de baixa renda.
			PEC 200/2007	Altera a redação do art. 177 da CF/88. Destina recursos da Cide-combustíveis para o pagamento de subsídios a preços ou transporte de biocombustíveis e ao Ministério do Meio Ambiente.
			PEC 307/2013	Dá nova redação aos arts. 159 e 177 da CF/88, para alterar a partilha e destinação da Cide-combustíveis.
6	CD	PEC 31/2007		Altera o Sistema Tributário Nacional, unifica a legislação do ICMS, dentre outras providências.
			PEC 233/2008	Altera o Sistema Tributário Nacional e dá outras providências. Simplifica o sistema tributário federal, criando o imposto sobre o valor adicionado federal (IVA-F), que unificará as contribuições sociais: Cofins, Pis e Cide-combustível.
7	CD	PL 5468/2016		Institui o Regime Especial de Incentivos para o Transporte Público Coletivo Convencional e Alternativo Urbano e Metropolitano de Passageiros – REITCAUP. Redução a zero da alíquota da Cide-combustíveis, na aquisição, de produtor ou importador, de óleo diesel a ser utilizado nos serviços de transporte público coletivo alternativo urbano e metropolitano de passageiros, nos termos do regulamento.
			PL 7337/2017	
			PL 5481/2016	
8	CD	PL 4772/2016		Altera a Lei nº 10.336, de 19 de dezembro de 2001, para reduzir a diferença nos preços dos combustíveis entre as várias regiões.
9	CD	PL 1291/2015		Dispõe sobre a Política Nacional de Biocombustíveis Florestais e dá outras providências. Altera a Lei nº 10.336, de 2001 (aumenta as destinações da arrecadação).
10	CD	PL 409/2015		Institui isenção da contribuição para o PIS/PASEP, COFINS e Cide-combustíveis incidente sobre o óleo diesel utilizado na agricultura e pecuária e nos transportes de passageiros e de cargas.
11	SF	PL 673/2015		Altera as Leis nº 10.560, de 13 de novembro de 2002, e nº 10.336, de 19 de dezembro de 2001, para desonerar da Contribuição para o PIS/Pasep, da Cofins e da Cide-Combustíveis o querosene de aviação que for destinado a abastecimento de aeronave na Amazônia Legal.

⁴⁷ <http://www.lexml.gov.br/>

⁴⁸ <http://www2.camara.leg.br/>

⁴⁹ <https://www12.senado.leg.br/hpsenado>

#	Casa	Proposição	Tramitação conjunta	Tema
12	CD	PL 6928/2013		Concede isenção do IPI incidente sobre bicicletas, suas partes e peças, e reduz a zero as alíquotas da Contribuição para o PIS/Pasep e da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social incidentes sobre a importação e a receita bruta decorrente da venda, no mercado interno, desses bens. Aumenta a alíquota da Cide-combustíveis.
13	CD	PL 6548/2013		Dispõe sobre a não incidência da Cide-combustíveis, quando utilizados na prestação de serviços de transportes de cargas.
14	CD	PL 5569/2013		Altera a Lei nº 10.336, de 19 de dezembro de 2001, retirando a incidência da Cide-combustíveis sobre a importação e comercialização no mercado interno de gasolina e querosene de aviação.
15	CD	PL 5141/2013		Altera a Lei nº 10.336, de 19 de dezembro de 2001, para isentar da Cide-combustíveis os produtos utilizados em serviços públicos de transporte coletivo urbano municipal e transporte coletivo urbano alternativo.
			PL 954/2015	Reduz a zero as alíquotas da Cide-combustíveis, da contribuição para o PIS/Pasep e da Cofins incidentes sobre a comercialização de óleo diesel e suas correntes.
			PL 6949/2013	Reduz a alíquota de imposto incidente sobre óleo diesel para prestadoras de serviço de transporte coletivo de passageiros e a consequente baixa do valor das tarifas de transporte público.
16	CD	PL 4970/2013		Adota medidas para informar os consumidores acerca dos tributos indiretos que incidem sobre bens e serviços, conforme o disposto no §5º do art. 150 da CF/88.
17	SF	PL 11/2013		Altera a Lei nº 10.636, de 30 de dezembro de 2002 para determinar a aplicação de percentual mínimo do produto de arrecadação da Cide-Combustíveis em projetos de infraestrutura urbana de transportes coletivos não motorizados.
18	CD	PL 1824/2011		Dispõe sobre a extinção do Fundo Nacional de Infraestrutura de Transportes - FNIT. Revoga dispositivos da Lei nº 10.636, de 2002.
19	CD	PL 6474/2009		Institui o Programa Bicicleta Brasil, para incentivar o uso da bicicleta visando a melhoria das condições de mobilidade urbana. Destina recursos da Cide-combustíveis ao PBB.
20	CD	PL 3211/2008		Altera a Lei nº 10.636, de 30 de dezembro de 2002, para incluir entre os objetivos essenciais da aplicação dos recursos da Cide-Combustíveis a construção de ciclovias.
21	CD	PL 845/2007		Institui medidas de estímulo e apoio à reestruturação fiscal dos estados, mediante a não inclusão, para o cálculo da receita líquida real, dos valores, repassados pela União, aos Estados, Distrito Federal e aos Municípios, referentes à cobrança da Cide-combustíveis.
			PL 929/2011	Altera a Lei nº 10.336, de 19 de dezembro de 2001. Estabelece a obrigatoriedade de aplicação dos recursos da Cide-combustíveis nos programas a que se destina, em especial o investimento em manutenção, construção, operação e restauração da malha viária.
			PL 1828/2015	Altera a Lei nº 10.336, de 19 de dezembro de 2001, para incluir nova destinação para os recursos arrecadados com a Cide-combustível. Destina recursos da Cide-combustíveis para financiamento de projeto de implantação do Transporte rápido por ônibus (BRT) e do transporte metroviário.
			PL 31/2015	Acrescenta ao art. 1º - A da Lei nº 10.336/2001 o repasse da arrecadação da Cide-combustíveis para atender a renovação da frota de transporte público ferroviário, aquaviário e rodoviário.
			PL 5403/2009	Dê-se nova redação ao art. 1º -B da Lei nº 10.336, de 19 de dezembro de 2001, na redação que lhe foi dada pela Lei nº 10.866, de 4 de maio de 2004. Destina percentual da Cide-combustíveis para investimentos em manutenção e recuperação das estradas vicinais sob responsabilidade dos Municípios.
22	CD	PL 1927/2003		Acrescenta dispositivo à Lei nº 10.336, de 19 de dezembro de 2001, para isentar as empresas de transporte coletivo urbano municipal e transporte coletivo urbano alternativo da Cide-combustíveis.
23	CD	PLP 250/2013		Regulamenta o art. 14 da Lei Complementar nº 101, 4 de maio de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal, para estabelecer que não seja admitida a concessão de incentivos fiscais de impostos compartilhados.
24	CD	PLP 266/2008		Regulamenta a faculdade de a União condicionar a transferência de recursos originários da Cide-combustíveis a Estados, seus respectivos Municípios, e ao DF.
25	CD	PDC 4/2015		Susta o Decreto nº 8.395, de 28 de janeiro de 2015, que alterou Decreto nº 5.060, de 30 de abril de 2004. Aumenta das alíquotas da Cide-combustíveis.

É possível verificar pela ementa das proposições que, das dez propostas de emenda à Constituição (PECs), sete alteram de algum modo a aplicação dos recursos oriundos da arrecadação da Cide-combustíveis, enquanto que três tem a ver com alterações na matriz tributária, por meio da unificação ou simplificação de tributos.

Quanto aos projetos de leis ordinárias e complementares, observa-se um grande número (9) de propostas de isenção de cobrança da contribuição em determinadas atividades. Mesmo assim, a maioria das propostas (13) trata da destinação dos recursos arrecadados com a Cide-combustíveis. Por fim, há um projeto de decreto legislativo que visa a sustar um decreto presidencial que aumentou as alíquotas da Cide-combustíveis, de modo que as alíquotas voltem a zero, situação anterior ao decreto.

3.2.1.1. Posicionamento dos tribunais superiores

Ainda sobre a questão da destinação da arrecadação, existe uma Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada, ADI nº 2925/DF, de 19/12/2004, que teve como relatora a Min. Ellen Gracie e relator para o acórdão o Min. Marco Aurélio Mello, na qual a Confederação Nacional do Transporte pedia que o art. 4º da Lei Orçamentária Anual para o exercício de 2003, que determinava anulação parcial de dotação de até dez por cento do valor das despesas para a abertura de créditos suplementares, não fosse aplicado a despesas relacionadas às finalidades da Cide-combustíveis determinadas na Constituição.

O Tribunal julgou procedente em parte a ação para dar interpretação conforme a Constituição, no sentido que a abertura de crédito suplementar deve ser destinada às três finalidades enumeradas no art. 177, § 4º, II, “a”, “b” e “c” da Constituição da República.

Feitas essas considerações sobre a finalidade da Cide-combustíveis, voltamos a expor o seu histórico normativo.

3.2.2. Repartição dos recursos

A Emenda Constitucional nº 42, de 19 de dezembro de 2003 acrescentou o inciso III ao art. 159 da CF/88:

Art. 159.

III - do produto da arrecadação da contribuição de intervenção no domínio econômico prevista no art. 177, § 4º, vinte e cinco por cento para os Estados e o Distrito Federal, distribuídos na forma da lei, observada a destinação a que refere o inciso II, c, do referido parágrafo.

(...)

§ 4º Do montante de recursos de que trata o inciso III que cabe a cada Estado, vinte e cinco por cento serão destinados aos seus Municípios, na forma da lei a que se refere o mencionado inciso.

A destinação a que se refere o art. 159, II, “c” é o financiamento de programas de infraestrutura de transportes.

A Emenda Constitucional nº 44, de 30 de junho de 2004 deu a seguinte redação ao art. 159, III, da CF/88:

Art. 159.

III - do produto da arrecadação da contribuição de intervenção no domínio econômico prevista no art. 177, § 4º, 29% (vinte e nove por cento) para os Estados e o Distrito Federal, distribuídos na forma da lei, observada a destinação a que se refere o inciso II, c, do referido parágrafo.

Com o objetivo de regulamentar a partilha com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios prevista nesse inciso, em 2004 foi publicada a Lei nº 10.866, de 4 de maio de 2004⁵⁰, que acrescentou os arts. 1º-A e 1º-B à Lei nº 10.336, de 19 de dezembro de 2001.

Os dois artigos tratam da partilha dos recursos com os estados e municípios, respectivamente. Nos seus dispositivos são regulamentados: i) os critérios de repartição; ii) a responsabilidade pelos cálculos; iii) as condições para a aplicação dos recursos.

Os critérios de repartição são diferentes para os estados e municípios e serão explicados no capítulo seguinte. Em ambos os casos, a responsabilidade pelos percentuais relativos a cada estado e município é de responsabilidade do TCU.

Os critérios de partilha, assim como a finalidade dos recursos, até hoje é motivo de disputa. Na Tabela 1 apresentada anteriormente estão elencadas diversas proposições que tratam da Cide-combustíveis. Há pelo menos três propostas de emenda à Constituição que tentam alterar os critérios de repartição dos recursos com os estados e municípios.

No âmbito dos tribunais superiores, existe uma ADI (medida liminar) nº 5628/DF, de 24/11/2016, cuja relatoria foi distribuída ao Ministro Teori Zavascki, que questiona o art. 1º-A da Lei nº 10.336/2001 em confronto a vários dispositivos da Constituição (art. 3º, III c/c art. 170, VII; art. 60, §4º, I; art. 159, III e §4º c/c art. 177, §4º; art. 160; art. 161, II).

Os artigos da Constituição apontados dizem respeito ao objetivo de redução de pobreza e desigualdades sociais, à autonomia dos estados, a vedação à retenção ou restrição à entrega dos recursos atribuídos aos estados e municípios, dentre outros pontos. Nem a ação nem a liminar foram julgadas ainda.

⁵⁰ BRASIL. **Lei nº 10.866**. Diário Oficial da União, Brasília, 5 maio 2004.

4. CIDE-COMBUSTÍVEIS: ASPECTOS FISCAIS E EXTRAFISCAIS

Nesse capítulo serão discutidas duas situações que exemplificam aspectos da fiscalidade e da extrafiscalidade da Cide-combustíveis. Para discutir a fiscalidade, serão analisados os critérios de repartição dos recursos da com os estados e municípios. Na discussão da extrafiscalidade, será analisado o impacto que a Cide-combustíveis tem no índice oficial de inflação, o IPCA.

4.1. Fiscalidade: partilha dos recursos

Inicialmente, é importante entender o montante dos recursos que está sendo compartilhado. A Tabela 2 traz o total arrecadado com a Cide-combustíveis desde que ela foi criada, bem como a sua proporção do PIB e do total arrecadado:

Tabela 2: Arrecadação da Cide-combustíveis

Ano	R\$ milhões	% PIB	% arrecadação
2015	3.271,18	0,06%	0,17%
2014	25,71	0,00%	0,00%
2013	734,44	0,01%	0,04%
2012	2.885,39	0,06%	0,18%
2011	8.958,53	0,20%	0,61%
2010	7.759,10	0,20%	0,62%
2009	4.916,22	0,15%	0,46%
2008	5.927,39	0,19%	0,57%
2007	7.942,67	0,29%	0,87%
2006	7.820,95	0,32%	0,97%
2005	7.681,34	0,35%	1,05%
2004	7.816,57	0,40%	1,25%
2003	8.386,40	0,49%	1,57%
2002	7.582,70	0,51%	1,61%

Elaboração do autor. Fonte: RFB (CTB 2015, 2014, 2008, 2007, 2006)

Desde o ano em que foi criada, a participação da Cide-combustíveis na arrecadação total caiu e em 2015 ela foi 26º tributo mais relevante, de um total de 37 tributos, englobando União, estados, municípios e Distrito Federal⁵¹.

É possível fazer uma comparação simples, apenas para se ter ideia da ordem de grandeza, com as despesas relativas a uma das finalidades da Cide-combustíveis, que é o financiamento de programa de infraestrutura de transportes. Se considerarmos o montante da Cide-combustíveis que fica com a União (71%), ele representa 17% do que a União executou em 2015, com despesas de capital na função “transportes”, que totalizaram R\$ 13.688.297.104,00⁵².

Quanto aos repasses, conforme apresentado no capítulo anterior, a partilha dos recursos da Cide-combustíveis com os estados e municípios foi acrescentada na Constituição com a promulgação da Emenda Constitucional nº 42, de 19 de dezembro de 2003. No ano seguinte, a Emenda Constitucional nº 44, de 30 de junho de 2004 alterou o inciso III do art. 159 da CF/88, aumento o percentual de repasse aos Estados de 25% para 29%. Para os municípios foi mantido o texto do §4º, segundo o qual os municípios receberão 25% do montante repassados aos estados.

Com o objetivo de regulamentar a partilha com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios prevista nesse inciso, em 2004 foi publicada a Lei nº 10.866, de 4 de maio de 2004, que acrescentou os arts. 1º-A e 1º-B à Lei nº 10.336, de 19 de dezembro de 2001.

Os artigos 1º-A e 1º-B trazem os critérios de repartição dos recursos da Cide-combustíveis com os estados e com os municípios, respectivamente. A responsabilidade pelo cálculo é do Tribunal de Contas da União (TCU), que anualmente publica uma decisão normativa com os coeficientes. Nos tópicos seguintes serão apresentados e analisados os critérios. Por fim, os dispositivos determinam que os estados e municípios devem aplicar os recursos recebidos apenas nos programas de infraestrutura de transportes.

4.1.1. Recursos destinados aos estados

A Lei nº 10.336/2001 estabeleceu que, para o exercício de 2004, os percentuais de entrega aos Estados e ao Distrito Federal serão os constantes do seu anexo e que, a partir do

⁵¹ Considerou-se alguns tributos agrupados, como as taxas, outras contribuições federais e alguns tributos estaduais e municipais.

⁵² Fonte: Siga Brasil. Disponível em <http://www9.senado.leg.br/QvAJAXZfc/pendoc.htm?document=Senado%2FSigaBrasilPainelEspecialista.qvw&host=QVS%40www9&anonymous=true>

exercício de 2005, os percentuais individuais de participação dos estados e do Distrito Federal serão calculados com base nas estatísticas referentes ao ano imediatamente anterior.

De acordo com o art. 1º-A, §2º da Lei nº 10.336/2001, a distribuição aos estados obedece aos seguintes critérios:

- 40% (quarenta por cento) proporcionalmente à extensão da malha viária federal e estadual pavimentada existente em cada estado e no Distrito Federal, conforme estatísticas elaboradas pelo Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes - DNIT;
- 30% (trinta por cento) proporcionalmente ao consumo, em cada estado e no Distrito Federal, dos combustíveis a que a Cide-combustíveis se aplica, conforme estatísticas elaboradas pela Agência Nacional do Petróleo – ANP;
- 20% (vinte por cento) proporcionalmente à população, conforme apurada pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE;
- 10% (dez por cento) distribuídos em parcelas iguais entre os Estados e o Distrito Federal.

Segundo Mendes et al.⁵³, trata-se uma transferência obrigatória, condicionada (aplicação obrigatória em infraestrutura de transportes), parcialmente devolutiva (devido ao percentual incidente sobre o consumo de combustíveis em cada estado) e parcialmente distributiva (devido aos demais critérios).

Para o exercício de 2017, o TCU elaborou a Decisão Normativa – TCU 158/2017⁵⁴. Em resposta a solicitação anual do TCU, as informações relativas à extensão das malhas viárias federal e estadual pavimentadas foram fornecidas pelo DNIT, a partir das novas informações sobre os segmentos rodoviários, fornecidas pelos estados e da Divisão em Trechos do Sistema Nacional de Viação – SNV versão 2016, emitida em 22 de dezembro de 2016. Os critérios para definição da malha pavimentada foram considerados conforme estabelece a Portaria nº 197 GM/MT, de 19 de setembro de 2006.

De forma similar, em atendimento ao pedido, a ANP informa, para cada unidade da federação, o consumo aparente de combustíveis verificado no exercício de 2016, sobre os quais a Cide-combustíveis se aplica com alíquota igual ou diferente de zero. As informações são extraídas do Sistema de Informações de Movimentações de Produtos (SIMP), disposto na Resolução ANP nº 17/04, que obriga os agentes econômicos do abastecimento de derivados

⁵³ MENDES et al., 2008, p. 83.

⁵⁴ As decisões normativas com o cálculo dos coeficientes da CIDE-combustíveis estão disponíveis em <http://portal.tcu.gov.br/comunidades/transferecias-constitucionais-e-legais/coeficientes-cide-combustiveis/>

de petróleo e biocombustíveis a declarar a movimentação mensal dos produtos que comercializam.

Quanto à população, o TCU utilizou dados da Decisão Normativa – TCU 157, de 30/11/2016, que fixou os coeficientes para o Fundo de Participação dos Municípios (FPM)⁵⁵ para o exercício de 2017. Foi considerada a população apurada pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) com data de referência em 1º/7/2016 e as retificações publicadas no DOU de 1º e 9 de setembro de 2016. Os dados fornecidos pelo IBGE já levam em conta os eventuais acréscimos ou decréscimos realizados por força de sentenças judiciais em ações nas quais o IBGE figura como réu.

A Tabela 3 a seguir traz o cálculo dos coeficientes dos estados para o ano de 2017:

Tabela 3: Cide-combustíveis: percentuais individuais de participação dos estados e DF. Exercício 2017.

UF	Unidade da Federação	Proporção da Malha Viária Lei 10.336/01, Art. 1-A, p. 2º, Inc. I			Proporção do Consumo de Combustíveis Lei 10.336/01, Art. 1-A, p. 2º, Inc. II			Proporção da População Lei 10.336/01, Art. 1-A, p. 2º, Inc. III			Part. da UF na Parcela de 10% da CIDE (Lei 10.336/01, Art. 1-A, p. 2º, Inc. IV)	Participação Total da UF na CIDE para 2017
		Malha Viária Total por UF (DNIT, base 2016)	Part. % UF na Malha Nacional	Part. UF na Parcela de 40% da CIDE	Consumo Total de Combustíveis por UF (ANP, base 2016)	Part. % UF no Consumo de Combustíveis	Part. UF na Parcela de 30% da CIDE	População da UF (IBGE, base 01/07/2016)	Part. % UF na População Total	Part. UF na Parcela de 20% da CIDE		
		A	(B)=(A)/Total(A)	(C)=(B)*0,4	D	(E)=(D)/Total(D)	(F)=(E)*0,3	G	(H)=(G)/Total(G)	(I)=(H)*0,2	J	(K)=(C+I+J)
AC	Acre	1.403,4	0,58881614%	0,23552645%	348.471.690	0,25728547%	0,07718564%	816.687	0,39623060%	0,07924612%	0,37037037%	0,76232858%
AL	Alagoas	2.803,3	1,17618058%	0,47047223%	1.089.727.335	0,80457326%	0,24137198%	3.358.963	1,62966218%	0,32593244%	0,37037037%	1,40814702%
AM	Amazonas	1.515,7	0,63593318%	0,25437327%	2.016.503.637	1,48883566%	0,44665070%	4.001.667	1,94148175%	0,38829635%	0,37037037%	1,45969069%
AP	Amapá	505,1	0,21192178%	0,08476871%	308.146.473	0,22751234%	0,06825370%	782.295	0,37954469%	0,07590894%	0,37037037%	0,59930172%
BA	Bahia	18.809,1	7,89163953%	3,15665581%	6.901.898.460	5,09584627%	1,52875388%	15.276.566	7,41170470%	1,48234094%	0,37037037%	6,53812100%
CE	Ceará	9.983,4	4,18867453%	1,67546981%	3.352.217.584	2,47502706%	0,74250812%	8.963.663	4,34888464%	0,86977693%	0,37037037%	3,65812523%
DF	Distrito Federal	1.537,9	0,64524750%	0,25809900%	2.324.765.681	1,71643332%	0,51493000%	2.977.216	1,44445066%	0,28889013%	0,37037037%	1,43228950%
ES	Espírito Santo	4.884,3	2,04928322%	0,81971329%	2.358.888.356	1,74162696%	0,52248809%	3.973.697	1,92791160%	0,38558232%	0,37037037%	2,09815407%
GO	Goiás	17.238,8	7,23278389%	2,89311356%	5.969.062.448	4,40710984%	1,32213295%	6.695.855	3,24861621%	0,64972324%	0,37037037%	5,23534012%
MA	Maranhão	7.476,4	3,13682839%	1,25473136%	3.001.190.583	2,21585494%	0,66475648%	6.954.036	3,37387744%	0,67477549%	0,37037037%	2,96463370%
MG	Minas Gerais	31.838,1	13,35811683%	5,34324673%	14.660.926.952	10,82453332%	3,24736000%	20.997.560	10,18734932%	2,03746986%	0,37037037%	10,99844896%
MS	Mato Grosso do Sul	8.427,5	3,53586158%	1,41434463%	2.439.464.030	1,80111802%	0,54033541%	2.682.386	1,30140851%	0,26028170%	0,37037037%	2,58533211%
MT	Mato Grosso	10.958,5	4,59777670%	1,83911068%	4.074.970.085	3,00865352%	0,90259606%	3.305.531	1,60373867%	0,32074773%	0,37037037%	3,43282484%
PA	Pará	5.829,7	2,44593233%	0,97837293%	4.738.742.791	3,49873370%	1,04962011%	8.305.359	4,02949644%	0,80589929%	0,37037037%	3,20426270%
PB	Paraíba	4.951,6	2,07751317%	0,83100527%	1.760.805.246	1,30004707%	0,39001412%	3.999.415	1,94038915%	0,38807783%	0,37037037%	1,97946759%
PE	Pernambuco	8.136,7	3,41386651%	1,36554660%	4.095.573.201	3,02386532%	0,90715960%	9.410.336	4,56559619%	0,91311924%	0,37037037%	3,55619581%
PI	Piauí	9.395,9	3,94220207%	1,57688083%	1.320.323.219	0,97482804%	0,29244841%	3.212.180	1,55844773%	0,31168955%	0,37037037%	2,55138916%
PR	Paraná	15.469,9	6,49063347%	2,59625339%	10.593.144.767	7,82118681%	2,34635804%	11.242.720	5,45461072%	1,09092214%	0,37037037%	6,40390195%
RJ	Rio de Janeiro	6.721,0	2,81988806%	1,12795522%	8.056.805.388	5,94854327%	1,78456298%	16.635.996	8,07125697%	1,61425139%	0,37037037%	4,89713997%
RN	Rio Grande do Norte	4.772,5	2,00236926%	0,80094770%	1.482.512.039	1,09457615%	0,32837284%	3.474.998	1,68595868%	0,33719174%	0,37037037%	1,83688265%
RO	Rondônia	3.421,2	1,43541240%	0,57416496%	1.339.615.256	0,98907184%	0,29672155%	1.787.279	0,86713101%	0,17342620%	0,37037037%	1,41468309%
RR	Roraima	1.450,2	0,60845173%	0,24339069%	281.019.528	0,20748383%	0,06224515%	514.229	0,24949758%	0,04989752%	0,37037037%	0,72589937%
RS	Rio Grande do Sul	14.180,1	5,94944289%	2,37977715%	8.208.930.705	6,06086124%	1,81825837%	11.286.500	5,47585139%	1,09517028%	0,37037037%	5,66357618%
SC	Santa Catarina	8.321,6	3,49144390%	1,39657756%	5.894.846.744	4,35231450%	1,30569435%	6.910.553	3,35278087%	0,67056617%	0,37037037%	3,74319845%
SE	Sergipe	2.504,8	1,05092394%	0,42036958%	902.940.474	0,66666380%	0,19989914%	2.265.779	1,09828402%	0,21985680%	0,37037037%	1,21059589%
SP	São Paulo	28.113,0	11,79519011%	4,71807804%	36.601.054.167	27,02348438%	8,10704532%	44.749.699	21,7113289%	4,34222658%	0,37037037%	17,53771831%
TO	Tocantins	7.692,9	3,22766631%	1,29106652%	1.319.106.967	0,97393005%	0,29217902%	1.532.902	0,74371537%	0,14874307%	0,37037037%	2,10235898%
TOTAL		238.342,7	100,00000000%	40,00000000%	135.441.653.806	100,00000000%	30,06000000%	206.114.067	100,00000000%	20,00000000%	10,00000000%	100,00000000%

4.1.2. Recursos destinados aos Municípios

Nos termos do art. 159, §4º da CF/88, os municípios receberão 25% dos recursos da Cide-combustíveis destinados aos estados. De acordo com o art. 1º-B, §1º da Lei nº 10.336/2001, a distribuição aos municípios obedece aos seguintes critérios:

⁵⁵ As decisões normativas com o cálculo dos coeficientes do FPM e FPE estão disponíveis em <http://portal.tcu.gov.br/comunidades/transferencias-constitucionais-e-legais/coeficientes-fpe-e-fpm/>

- 50% (cinquenta por cento) proporcionalmente à população, conforme apurada pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE; e
- 50% (cinquenta por cento) proporcionalmente aos mesmos critérios previstos na regulamentação da distribuição dos recursos do Fundo de que tratam os arts. 159, I, “b”, e 161, II, da Constituição Federal.

Para o exercício de 2017, o TCU elaborou a Decisão Normativa – TCU 158/2017. O primeiro critério é o mesmo que um dos utilizado para a repartição dos recursos com os estados. O TCU utilizou dados da Decisão Normativa – TCU 157, de 30/11/2016, que fixou os coeficientes para o Fundo de Participação dos Municípios (FPM) para o exercício de 2017. Foi considerada a população apurada pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), com data de referência em 1º/7/2016 e as retificações publicadas no DOU de 1º e 9 de setembro de 2016, bem como as decisões judiciais ali indicadas. São calculados os percentuais de participação de cada município por meio do cálculo da participação de sua população em relação ao total da população de seu respectivo estado.

Quanto ao segundo critério, o fundo citado nos arts. 159, I, “b”, e 161, II, da Constituição Federal⁵⁶ é o Fundo de Participação dos Municípios (FPM). Os percentuais de distribuição do produto arrecadado, a competência do TCU para cálculo dos percentuais dos municípios e o procedimento de cálculo do FPM estão disciplinados em diversos dispositivos constitucionais e legais que estão elencados na DN 157/2016 e anteriores.

Essa diversidade de leis, suas diversas alterações ao longo do tempo e o próprio procedimento de cálculo, torna difícil o entendimento do cálculo. Mais uma vez faz-se remissão à decisão normativa para maiores detalhes. A seguir serão apresentados alguns pontos importantes, extraídos dela:

15. A partir dos dados de população e renda per capita enviados pelo IBGE, procedeu-se ao cálculo do coeficiente individual do FPM (CIFPM) para cada municipalidade, em relação a cada grupo constituinte do fundo (‘Interior’, ‘Capitais’ e ‘Reserva’), respeitados os critérios previstos em lei para cada grupo.
(...)

⁵⁶ Art. 159. A União entregará:

I - do produto da arrecadação dos impostos sobre renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados, 49% (quarenta e nove por cento), na seguinte forma:

(...)

b) vinte e dois inteiros e cinco décimos por cento ao Fundo de Participação dos Municípios;

Art. 161. Cabe à lei complementar:

(...)

II - estabelecer normas sobre a entrega dos recursos de que trata o art. 159, especialmente sobre os critérios de rateio dos fundos previstos em seu inciso I, objetivando promover o equilíbrio sócio-econômico entre Estados e entre Municípios;

18. A formação dos três grupos constituintes do FPM obedece aos critérios estabelecidos no art. 91 da Lei 5.172/1966, de que os recursos do fundo são distribuídos para os municípios das capitais (10%) e para os do interior (90%), sendo que, deste último percentual, são destinados 4% exclusivamente aos municípios com população igual ou superior a 142.633 habitantes, integrantes do grupo ‘Reserva’, conforme definido pelo Decreto-Lei 1.881/1981 e modificado pela LC 91/1997. Assim, em relação ao total de recursos destinados ao FPM, tem-se a seguinte distribuição:

- 10% para os municípios das capitais;
- 3,6% para os municípios pertencentes à ‘Reserva’;
- 86,4% para os municípios do interior.

(...)

20. Os recursos do FPM das capitais, na forma do disposto no art. 91 da Lei 5.172/1966, são distribuídos proporcionalmente a um coeficiente individual de participação, resultante do produto dos seguintes fatores:

- a) fator representativo da população, estabelecido por valor que identifica a faixa, definida pela lei, em que se localiza o percentual de população de cada município em relação ao somatório de populações do conjunto das capitais;
- b) fator representativo do inverso da renda per capita do respectivo estado, em conformidade com o disposto no art. 90 da lei.

A respeito dos municípios da Reserva, esta foi instituída pelo art. 2º do Decreto-Lei 1.881/1981, sendo destinada, inicialmente, aos municípios que se enquadrassem no coeficiente individual de participação 4,0 (população superior a 156.216 habitantes). Com o advento da LC 91/1997, tal propriedade foi estendida, a partir de 1999, aos municípios possuidores de coeficiente 3,8 (população entre 142.633 e 156.216 habitantes).

(...)

27. No que tange aos municípios do interior, com base nos dados populacionais remetidos pelo IBGE, atribuiu-se a cada município um coeficiente populacional para 2017, conforme a tabela definida pelo Decreto-Lei 1.881/1981.

Em seguida, refaz-se o cálculo dos percentuais individuais de participação de cada município no FPM constantes da Decisão Normativa - TCU 157/2016, ajustando-se o cálculo às regras definidas para a Cide-combustíveis:

- a) os municípios capitais têm os seus percentuais individuais de participação fixados em 5% do valor distribuído aos municípios do seu respectivo estado, por interpretação análoga do direito que esses municípios têm de receber 10% do valor global distribuído a título de FPM;
- b) os municípios integrantes do Fundo de Reserva – instituído pelo Decreto-Lei 1.881/1981 – em cada estado dividem igualmente entre si a cota de 1,8% do valor distribuído aos municípios do seu respectivo estado, por interpretação análoga do direito que esses municípios têm de receber 3,6% do valor global distribuído a título de FPM;
- c) os municípios do interior de cada estado recebem 43,2% do valor distribuído aos municípios do seu respectivo estado, quando existem municípios do respectivo estado integrantes do Fundo de Reserva, por interpretação análoga do direito que esses municípios têm de receber 86,4% do valor global distribuído a título de FPM. Em caso de não haver municípios da UF na Reserva, a destinação ao grupo Interior passa a ser de 45%, haja vista a alocação de 90% do FPM a esses municípios.

A Tabela 4 a seguir traz o cálculo dos percentuais individuais de participação dos municípios do Acre, para exemplificar o cálculo para o ano de 2017:

Tabela 4: Coeficiente de participação dos municípios do Acre. Exercício de 2017.

Estado: AC - ACRE

Seq	Código IBGE	UF	Município	População (fonte: IBGE, ref. 01/07/2016)	CIDE - Critério Populacional (Lei nº 10336 Art.1º B p.1º Inc.II)	Participação Relativa no FPM - Interior do Total do Estado	CIDE - Critério FPM - Interior (Art.91, Inc.II do CTN)	CIDE - Critério FPM - Capitais (Art.91, Inc.I do CTN)	CIDE - Critério FPM - Reserva (DL nº 1881 Art.2º)	Total CIDE - Critério FPM (Lei nº 10336 Art.1º B p.1º Inc.I)	Total CIDE Municípios
				A	B	C	D	E	F	G=(D+E+F)	H=(B+G)
1	120040	AC	Rio Branco	377.057	23,084548%	0,000000%	0,000000%	5,000000%	0,000000%	5,000000%	28,084547%
2	120001	AC	Acrelândia	14.120	0,864468%	4,065041%	1,829268%	0,000000%	0,000000%	1,829268%	2,693737%
3	120005	AC	Assis Brasil	6.863	0,420173%	2,439024%	1,097561%	0,000000%	0,000000%	1,097561%	1,517734%
4	120010	AC	Brasileia	24.311	1,488392%	5,691057%	2,560976%	0,000000%	0,000000%	2,560976%	4,049367%
5	120013	AC	Bujari	9.503	0,581802%	2,439024%	1,097561%	0,000000%	0,000000%	1,097561%	1,679363%
6	120017	AC	Capixaba	10.820	0,662432%	3,252033%	1,463415%	0,000000%	0,000000%	1,463415%	2,125847%
7	120020	AC	Cruzeiro do Sul	82.075	5,024875%	11,382113%	5,121951%	0,000000%	0,000000%	5,121951%	10,146826%
8	120025	AC	Epitaciolândia	17.038	1,043117%	4,878049%	2,195122%	0,000000%	0,000000%	2,195122%	3,238239%
9	120030	AC	Feijó	32.372	1,981910%	6,504065%	2,926829%	0,000000%	0,000000%	2,926829%	4,908739%
10	120032	AC	Jordão	7.685	0,470498%	2,439024%	1,097561%	0,000000%	0,000000%	1,097561%	1,568059%
11	120033	AC	Mâncio Lima	17.545	1,074157%	4,878049%	2,195122%	0,000000%	0,000000%	2,195122%	3,269279%
12	120034	AC	Manoel Urbano	8.765	0,536619%	2,439024%	1,097561%	0,000000%	0,000000%	1,097561%	1,634180%
13	120035	AC	Marechal Thaumaturgo	17.401	1,065341%	4,878049%	2,195122%	0,000000%	0,000000%	2,195122%	3,260463%
14	120038	AC	Plácido de Castro	18.336	1,122584%	4,878049%	2,195122%	0,000000%	0,000000%	2,195122%	3,317706%
15	120080	AC	Porto Acre	17.111	1,047586%	4,878049%	2,195122%	0,000000%	0,000000%	2,195122%	3,242708%
16	120039	AC	Porto Walter	11.059	0,677065%	3,252033%	1,463415%	0,000000%	0,000000%	1,463415%	2,140480%
17	120042	AC	Rodrigues Alves	17.464	1,069198%	4,878049%	2,195122%	0,000000%	0,000000%	2,195122%	3,264320%
18	120043	AC	Santa Rosa do Purus	6.021	0,368623%	2,439024%	1,097561%	0,000000%	0,000000%	1,097561%	1,466184%
19	120050	AC	Sena Madureira	42.451	2,598976%	7,317073%	3,292683%	0,000000%	0,000000%	3,292683%	5,891659%
20	120045	AC	Senador Guiomard	21.369	1,308274%	4,878049%	2,195122%	0,000000%	0,000000%	2,195122%	3,503396%
21	120060	AC	Tarauacá	39.427	2,413838%	7,317073%	3,292683%	0,000000%	0,000000%	3,292683%	5,706521%
22	120070	AC	Xapuri	17.894	1,095524%	4,878049%	2,195122%	0,000000%	0,000000%	2,195122%	3,290646%
TOTAL				816.687	50,000000%	100,000000%	45,000000%	5,000000%	0,000000%	50,000000%	100,000000%

Sobre a partilha dos recursos da Cide-combustíveis, Mendes et al.⁵⁷ afirmam que o fato de ela ser obrigatória faz com o que espaço para manipulação política seja reduzido. Outro ponto positivo, que os autores consideram também como a principal justificativa técnica para a existência de transferências da Cide-combustíveis, é induzir os governos subnacionais a internalizar as externalidades do setor. Exemplificam com o fato de uma rodovia gerar benefícios não só aos residentes do estado ou município, de modo que, se os governos visassem atender apenas aos residentes locais, os investimentos seriam aquém do necessário.

Como pontos negativos, citam que a partilha dos recursos da Cide-combustíveis, assim como as demais transferências, diminuem a flexibilidade do orçamento da União e o fato de existirem percentuais fixos tornam as transferências procíclicas⁵⁸. Outro problema é o fato de, por ele ser parcialmente devolutiva, há inibição da redistribuição regional dos recursos.

Além disso, o principal problema no sistema de transferências da Cide-combustíveis, na opinião dos autores, é a gestão eficiente dos recursos. Um primeiro ponto é a inexistência

⁵⁷ MENDES et al., 2008, p. 83.

⁵⁸ Gastos pró-cíclicos induzem o crescimento da despesa pública nos períodos em que a economia e a arrecadação estão crescendo. Isso significa que em períodos de bom desempenho econômico, o crescimento do PIB e da receita obrigam, facilitam ou estimulam a expansão da despesa. Justamente no momento em que seria mais fácil poupar (expandindo o superávit), guardando reservas para enfrentar momentos futuros de menor crescimento, há um estímulo a gastar mais, impedindo-se tal poupança. Quando o ciclo econômico se reverte, as despesas estão altas e crescendo rapidamente.

MENDES, Marcos. **Gastos pró-cíclicos e crise fiscal**. Site Brasil, Economia e Governo. 24 de junho de 2015. Disponível em: <http://www.brasil-economia-governo.org.br/2015/06/24/gastos-pro-ciclicos-e-crise-fiscal/>

de critérios para premiação pela qualidade e quantidade dos investimentos realizados. Ademais, investimentos em infraestrutura necessitam de uma escala mínima de operação. A distribuição de 25% do produto recebido pelos estados aos municípios diminuem as verbas disponíveis para ação em escala maior. Trazem ainda dados que mostram que 30% dos municípios receberam menos de R\$ 25 mil de transferências e 85% receberam menos de R\$ 100 mil e argumentam que a agregação de valores dessa ordem poderia levar a uma maior eficiência do gasto.

Com relação à fiscalidade, foi visto que a Cide-combustíveis, apesar de não estar entre os tributos que mais arrecadam, é repartido com os estados e municípios, por força constitucional. Entretanto os critérios de distribuição, definidos em lei, são complexos e fazem com que a atuação do Estado se dê na função alocativa (subsídios a investimentos para internalização de externalidades positivas), mas com efeitos distributivo e estabilizador limitados. Por fim, a forma que a distribuição foi projetada causa baixa eficiência na gestão dos recursos.

A seguir será visto outro aspecto dos tributos, a extrafiscalidade, que tem função regulatória, ou seja, induzir ou inibir determinados comportamentos, intervir no domínio econômico ou realizar determinada política econômica. Para ilustrar esse aspecto, será apresentado o impacto da Cide-combustíveis no IPCA.

4.2. Extrafiscalidade: impacto na inflação

Os combustíveis têm peso importante no cálculo de índice de inflação oficial do Brasil, o Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA)⁵⁹. De acordo com o IBGE (2014), os preços dos combustíveis representam 5,4207% na estrutura de ponderação do IPCA, distribuídos da seguinte forma:

Tabela 5: Peso dos combustíveis no IPCA.

Descrição	Peso
Combustíveis (veículos)	5,4207
Gasolina	4,2988
Etanol	0,8170
Óleo diesel	0,1591
Gás veicular	0,1459

⁵⁹ Definido pela Resolução nº 2.615 do Banco Central do Brasil, de 30 de junho de 1999 e atualmente definido na Resolução nº 2.744, de 28 de junho de 2000.

O preço dos combustíveis praticado ao consumidor é composto, simplificadamente, por três parcelas: realização no produtor ou importador; distribuição e revenda; e tributos. Segundo Lima⁶⁰, a divisão percentual das parcelas que compõem o preço dos combustíveis é a seguinte:

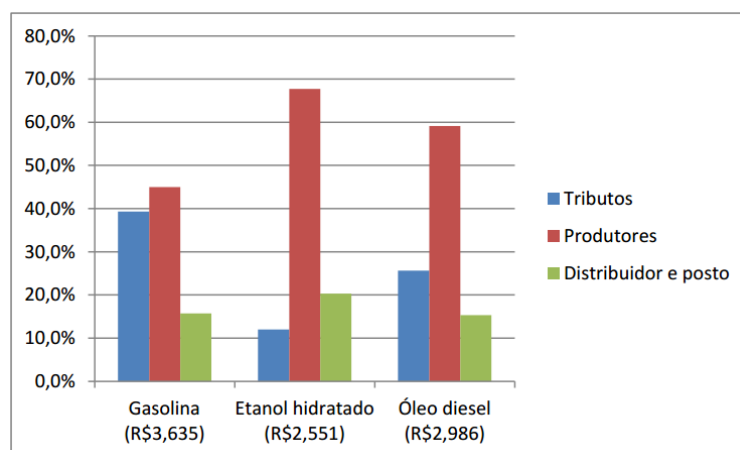


Figura 1: Percentual das parcelas que compõem o preço dos combustíveis⁶¹ (Lima, 2016).

A Figura 2 apresenta distribuição semelhante, elaborada pela Petrobras⁶²:

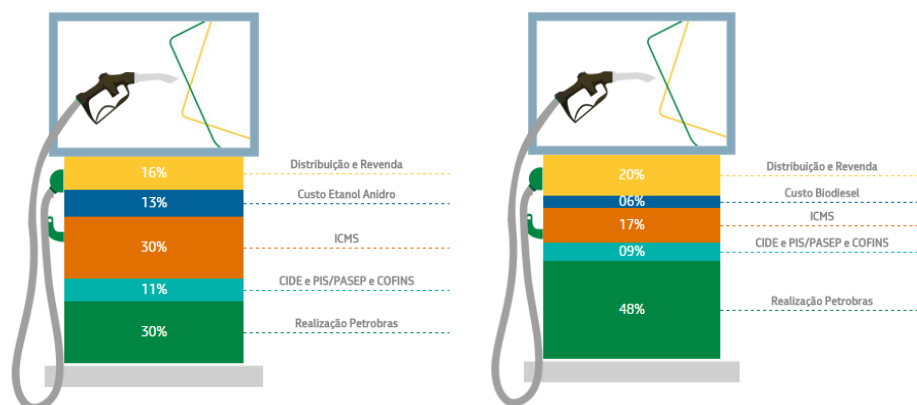


Figura 2: Percentual das parcelas que compõem o preço da gasolina e diesel (Petrobras, 2017).

Segundo Lima⁶³, “no Brasil, os preços finais dos combustíveis sempre foram determinados por uma série de fatores políticos, sociais e econômicos. No caso dos combustíveis derivados do petróleo, os tributos são importantes instrumentos de arrecadação do governo federal e dos governos estaduais”.

⁶⁰ LIMA, Paulo César Ribeiro Lima. **Preços dos combustíveis no Brasil**. Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados. Estudo. Brasília: Câmara dos Deputados, 2016, p. 24.

⁶¹ Preços médios para o consumidor final praticados no Brasil, no período de 27 de dezembro de 2015 a 2 de janeiro de 2016, obtidos do sítio da ANP na internet.

⁶² PETROBRAS. Composição de preços ao consumidor. Disponível em: <<http://www.petrobras.com.br/pt/produtos-e-servicos/composicao-de-precos>>. Acesso em: 18/4/2017.

⁶³ LIMA, 2016, p. 5.

O autor organiza um histórico desde o Decreto-Lei nº 395, de 29 de abril de 1938, que deu início à política de preços e tributos e estabeleceu como de utilidade pública as atividades relacionadas ao abastecimento nacional de petróleo e seus derivados, até a legislação mais recente à época do estudo (janeiro/2016). Atualmente, as operações que envolvem combustíveis estão sujeitas à incidência dos seguintes tributos:

- Imposto de Importação (II);
- Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS);
- Contribuição Social para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins e Cofins-Importação);
- (Contribuição para os Programas de Integração Social e de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PIS/Pasep); e
- Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (Cide).

A Tabela 6 apresenta um quadro demonstrativo das alíquotas dos tributos incidentes sobre os combustíveis, em reais por litro ou em termos percentuais⁶⁴.

Tabela 6: Tributos incidentes sobre os combustíveis (Lima, 2016).

Produto	PIS/Pasep	Cofins	Cide-comb.	PIS/Pasep + Cofins + Cide-comb.	ICMS
Gasolina (por litro)	R\$ 0,06794	R\$ 0,31366	R\$ 0,10000	R\$ 0,48160	25% a 31%
Etanol anidro	R\$ 0,02143	R\$ 0,09857	0	R\$ 0,12000 - R\$ 0,12000 = 0,00	aplicado na venda da gasolina
Etanol hidratado					12% a 27%
Produtor	R\$ 0,02143	R\$ 0,09857	0	R\$ 0,12000 - R\$ 0,12000 = 0,00	
Distribuidor	-	-	-	-	
Óleo diesel (por litro)	R\$ 0,04417	R\$ 0,20383	R\$ 0,05000	R\$ 0,29800	12% a 17%
Biodiesel (máx.)	R\$ 0,02641	R\$ 0,12159	não incide	R\$ 0,14800	aplicado na venda do óleo diesel

Os valores da Cide-combustíveis estão de acordo com a última alteração, promovida pelo Decreto nº 8.395, de 28/1/2015, que alterou o Decreto nº 5.059, de 30/4/2004.

Verifica-se que a Cide-combustíveis representa cerca de 2,8% e 1,7% nos preços de gasolina e diesel, respectivamente. Apesar disso, quando há um ambiente de desequilíbrio fiscal, no qual há necessidade, entre outras medidas, de aumento de arrecadação, a alteração das alíquotas da Cide-combustíveis é um ponto lembrado pelo governo e destacado em reportagens.

⁶⁴ LIMA, 2016, p. 18.

No tópico anterior, que tratava de fiscalidade, foi mostrado como a Cide-combustíveis representa um pequeno percentual da arrecadação total com tributos. Contudo, a ampliação das alíquotas da Cide-combustíveis implica potencial aumento do preço dos combustíveis, que, por sua vez, têm peso relevante no índice de inflação oficial, o IPCA, de modo que o manejo das alíquotas pelo governo, que pode ser feito por decreto – exceção ao princípio da legalidade –, pode ser uma potencial ferramenta de extrafiscalidade.

A título ilustrativo, será mostrada uma simulação do impacto no preço da gasolina e no IPCA, caso as alíquotas específicas fossem alteradas. A Figura 3 mostra a variação das alíquotas desde que a Cide-combustíveis foi regulamentada:

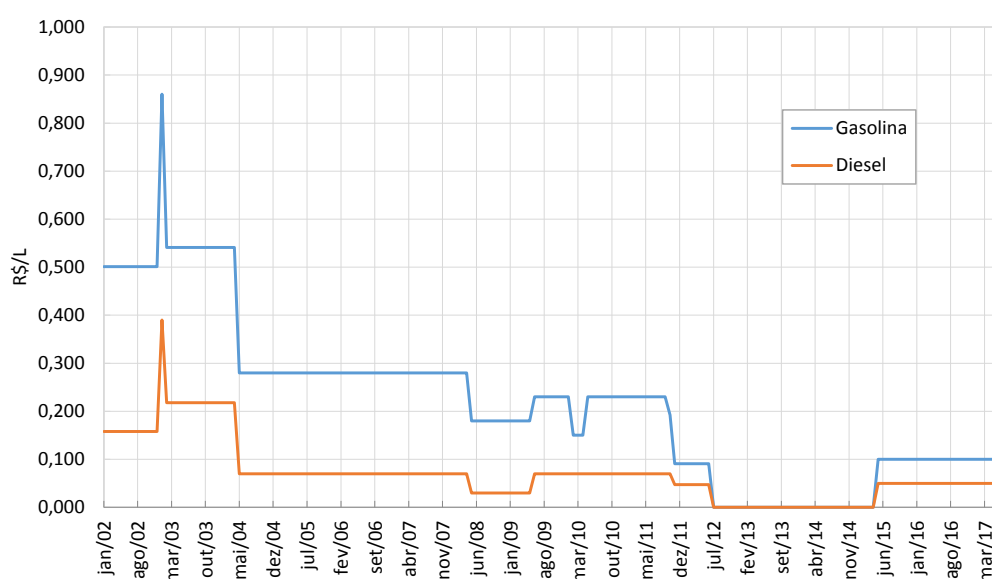


Figura 3: Evolução das alíquotas da Cide-combustíveis (Fonte: leis e decretos⁶⁵).

Utilizando-se, ilustrativamente, as alíquotas anteriormente praticadas para a gasolina e para o diesel, calculou-se a variação no preço do litro de gasolina em relação ao preço médio ao consumidor no Brasil em abril de 2017 e a variação percentual no IPCA devido a essa variação. Os resultados são apresentados na Tabela 7 e na

Tabela 8:

⁶⁵ Lei nº 10.336/2001, Lei nº 10636/2002, Decreto nº 5.060/2004, Decreto nº 6.446/2008, Decreto nº 6.835/2009, Decreto nº 7.095/2010, Decreto nº 7.570/2011, Decreto nº 7.591/2011, Decreto nº 7.764/2012, Decreto nº 8.395/2015.

Tabela 7: Variação do IPCA devido à variação na alíquota da Cide-combustíveis incidente no preço da gasolina.

Alíquota CIDE-combustíveis (R\$/L)	Preço Gasolina (R\$/L)	Δ Preço Gasolina	Δ IPCA
0,100	3,635	0,00%	0,00%
0,000	3,535	-2,75%	-0,12%
0,091	3,626	-0,25%	-0,01%
0,180	3,715	2,20%	0,09%
0,192	3,727	2,53%	0,11%
0,230	3,765	3,58%	0,15%
0,280	3,815	4,95%	0,21%
0,501	4,036	11,03%	0,47%
0,541	4,076	12,13%	0,52%
0,860	4,395	20,91%	0,90%

Tabela 8: Variação do IPCA devido à variação na alíquota da Cide-combustíveis incidente no preço do diesel.

Alíquota CIDE-combustíveis (R\$/L)	Preço Diesel (R\$/L)	Δ Preço Diesel	Δ IPCA
0,050	3,015	0,00%	0,00%
0,000	2,965	-1,66%	0,00%
0,030	2,995	-0,66%	0,00%
0,047	3,012	-0,10%	0,00%
0,070	3,035	0,66%	0,00%
0,158	3,123	3,58%	0,01%
0,218	3,183	5,57%	0,01%
0,390	3,355	11,28%	0,02%

Verifica-se o quão sensível é o IPCA em relação aos preços do diesel e, principalmente, da gasolina. De fato, a alteração da alíquota pode causar, de uma só vez, com um único produto, uma variação do IPCA similar à variação mensal recente, a qual oscilou entre 0,08% e 0,78% nos últimos 12 meses⁶⁶. Segundo Corrêa e Teixeira⁶⁷, a importância do item gasolina na composição do IPCA, com seu peso variando entre 4 e 5% de um índice que é composto por 365 subitens, reforça o papel central do controle de preços da gasolina para manutenção das metas de inflação.

Preços administrados por contratos e monitorados (“preços administrados”) são aqueles menos sensíveis às condições de oferta e demanda porque são estabelecidos por contrato, por órgão público ou por agência reguladora⁶⁸. Em que pese os preços dos produtos derivados de petróleo terem sido desregulamentados em 2002, eles ainda estão incluídos no

⁶⁶ Maio de 2016 e abril de 2017.

⁶⁷ CORRÊA, Bruno Mérola, TEIXEIRA, Bruno Rocha. **Estudo do impacto da política de controle de preços dos derivados de petróleo no regime de metas para inflação**. Rio de Janeiro: UFRJ/Escola Politécnica, 2014, p. 52.

⁶⁸ ALVES, Paulo Roberto de Sampaio; FIGUEIREDO, Francisco Marcos Rodrigues; NASCIMENTO JR, Antonio Negromonte; PEREZ, Leonardo Pio. **Preços Administrados: projeção e repasse cambial**. Trabalhos para Discussão n° 305. Brasília: Banco Central do Brasil, 2013, p. 4.

grupo de preços administrados porque são estabelecidos pela Petrobrás, que possui um “quase monopólio” sobre a produção doméstica e a distribuição no atacado⁶⁹.

Corrêa e Teixeira⁷⁰, com o objetivo de medir o impacto do controle de preços, realizaram um estudo econométrico, no qual ajustaram a série do IPCA, considerando, durante todo o período estudado, as variações mensais dos preços da gasolina e do óleo diesel no Brasil como equivalentes às variações mensais dos preços destes derivados no mercado norte-americano, de modo a considerar os preços administrados dos derivados do petróleo como preços livres. A Figura 4 apresenta a série original do IPCA e a série ajustada.

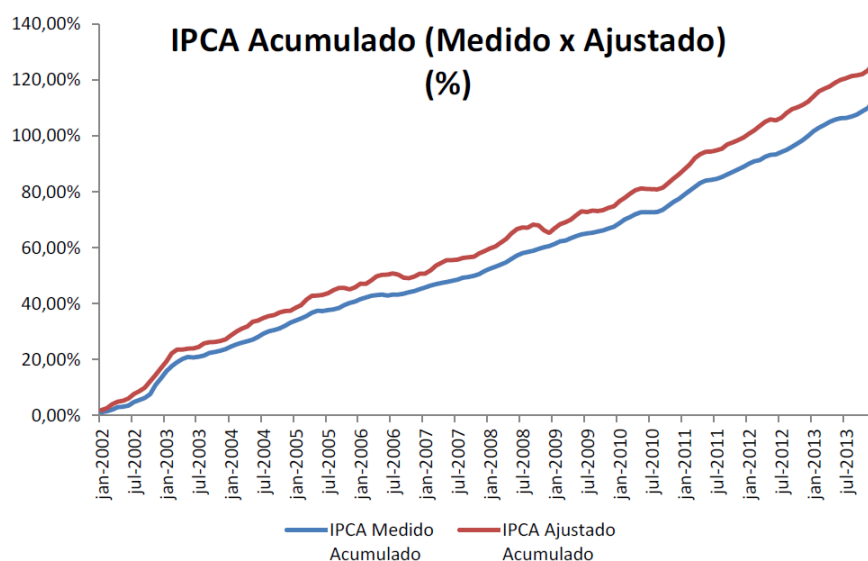


Figura 4: Série do IPCA acumulado - medido x ajustado (2002-2013) (Corrêa e Teixeira, 2014).

Os autores constaram que, caso os preços da gasolina e diesel tivessem sofrido variações percentuais mensais equivalentes às ocorridas nas séries dos EUA, o IPCA acumulado ajustado de janeiro de 2002 a dezembro de 2013 seria de 125,5%, enquanto o IPCA acumulado no mesmo período foi de 111,9%. Verificaram ainda que a diferença entre os dois índices se torna maior com o tempo, aumentando a defasagem entre a medição e a projeção. Por fim, concluíram que a recente defasagem existente no IPCA decomposto entre preços administrados e preços livres no período entre janeiro de 2008 e março de 2014 (24,7 pontos percentuais) “pode ser um indicativo de que a política de preços administrados tende a conter resultados reais dos índices de inflação no Brasil”⁷¹.

Outro ponto relativo à extrafiscalidade seria induzir os consumidores a consumirem mais ou menos combustíveis, o que poderia auxiliar o atingimento de objetivos de política

⁶⁹ CORREA e TEIXEIRA, 2014, p. 9.

⁷⁰ Ibid., p. 55.

⁷¹ Ibid., p. 60.

fiscal, seja o de aumentar ou diminuir a demanda agregada. Por exemplo, um aumento da alíquota específica da Cide-combustíveis faria o preço da gasolina e do diesel aumentar. Em princípio, pode-se pensar que o consumo desses combustíveis diminuiria com o aumento do preço. Porém, trata-se de bens essenciais, que têm a demanda inelástica, isto é, o seu consumo é pouco sensível à variação de preços, o que torna pouco eficiente o seu uso para controlar a demanda agregada⁷².

Desse modo, em que pese o controle das alíquotas da Cide-combustíveis não ter efetividade para controlar o consumo, evidencia-se a Cide-combustíveis pode ser uma importante ferramenta no controle do índice de inflação.

⁷² O caráter inelástico da demanda é comprovado em estudos, como por exemplo o de Almeida et al. (2016).

5. CONCLUSÃO

Este trabalho teve o objetivo de contribuir para a compreensão da Cide-combustíveis, por meio da análise de aspectos da sua fiscalidade e da sua extrafiscalidade. Para isso, foi percorrido um caminho para mostrar que os resultados fiscais e extrafiscais do tributo são consequências de escolhas feitas anteriormente, quando da definição da matriz tributária e da divisão de competências para tributar e gastar.

Inicialmente procurou-se esclarecer que a arrecadação e o dispêndio de recursos são escolhas que resultam na matriz tributária, na definição da repartição de competências de arrecadação e gasto entre a União, Estados, Distrito Federal e Municípios, e na definição da aplicação da despesa.

A matriz tributária é resultado das escolhas feitas em um determinado momento histórico no campo da ação social no que diz respeito ao fenômeno tributário. O modo como a divisão de competências quanto à arrecadação dos tributos e à oferta dos serviços públicos é chamada de federalismo fiscal. A decisão de quais despesas serão feitas tem fundamentos na Economia, mas também é uma escolha política.

Em seguida foram tecidas considerações sobre as contribuições em geral e sobre a Cide-combustíveis em particular. Uma característica que distingue claramente as contribuições dos impostos e taxas é a existência de finalidade do tributo, isto é, a aplicação da contribuição é previamente definida em lei.

A Cide-combustíveis tem como finalidades o pagamento de subsídio a preço ou transporte de combustíveis, o financiamento de projetos ambientais e o financiamento do programa de infraestrutura de transportes. Essa última finalidade é a que é usualmente lembrada quando se fala de Cide-combustíveis e até hoje se tenta uma alocação maior de recursos para ela, como se depreende da análise de propostas legislativas em andamento.

Avançando no entendimento da Cide-combustíveis, mostrou-se como os preços da gasolina e do óleo diesel são sensíveis às variações de alíquota da contribuição. Evidenciou-se que o manejo das alíquotas da Cide-combustíveis por meio de decretos é um meio efetivo e rápido de controle da inflação. Outro aspecto mostrado foi que o controle dos preços dos combustíveis não é uma ferramenta efetiva para estabilização do consumo, uma vez que os combustíveis têm demanda inelástica.

Quanto à fiscalidade, observou-se que a arrecadação da Cide-combustíveis equivaleu a 0,17% da arrecadação total em 2015, sendo 26º tributo que mais arrecada, de 37 considerados.

A despeito dessa significância, é um recurso bastante disputado, o que pode ser concluído do complexo mecanismo de distribuição da arrecadação e das disputas legislativas e judiciais pelos seus recursos.

Por fim, é importante lembrar que os aspectos da fiscalidade e extrafiscalidade são decorrentes das escolhas realizadas ao longo do tempo. Há uma série de críticas sobre as contribuições, sobre as Cides, sobre a Cide-combustíveis e sobre as transferências. Talvez seja o momento, em que se fala (mais uma vez) de reforma tributária, de se fazer novas escolhas e tornar a arrecadação mais simples e a regulação mais transparente.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, Edilberto T. de; JUSTO, Wellington R.; OLIVEIRA, Monaliza F. de; SILVA, Carla C. **Uma análise da demanda por combustíveis através do modelo Almost Ideal Demand System para Pernambuco**. Rev. Econ. Sociol. Rural, vol.54, nº 4, Brasília, Out./Dez. 2016. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-20032016000400691&script=sci_arttext>.

ALVES, Paulo Roberto de Sampaio; FIGUEIREDO, Francisco Marcos Rodrigues; NASCIMENTO JR, Antonio Negromonte; PEREZ, Leonardo Pio. **Preços Administrados: projeção e repasse cambial**. Trabalhos para Discussão nº 305. Brasília: Banco Central do Brasil, 2013. 37p.

BICALHO, Guilherme Pereira Dolabella. **Extrafiscalidade tributária: pós-modernidade e legitimação do Estado social brasileiro**. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2014. 208p.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Diário Oficial da União, Brasília, 5 out. 1988.

BRASIL. **Código Tributário Nacional**. Diário Oficial da União, Brasília, 27 out. 1966.

BRASIL. **Consolidação das Leis do Trabalho**. Diário Oficial da União, Brasília, 9 ago. 1943

BRASIL. **Lei nº 10.336**. Diário Oficial da União, Brasília, 20 dez. 2001.

BRASIL. **Lei nº 10.636**. Diário Oficial da União, Brasília, 31 dez. 2002.

BRASIL. **Lei nº 10.866**. Diário Oficial da União, Brasília, 5 maio 2004.

CARRAZZA, Roque A. **Curso de Direito Constitucional Tributário**. 29ª Edição. São Paulo: Malheiros, 2013. 1248p.

CORRÊA, Bruno Mérola, TEIXEIRA, Bruno Rocha. **Estudo do impacto da política de controle de preços dos derivados de petróleo no regime de metas para inflação**. Rio de Janeiro: UFRJ/Escola Politécnica, 2014. 65p.

GARCIA, Flávio Amaral. **Regulação jurídica das rodovias concedidas**. Rio de Janeiro: Editora Lumens Juris, 2004. 225p.

GASSEN, Valcir. **Matriz tributária: uma perspectiva para pensar o Estado, a Constituição e a tributação no Brasil**. In: GASSEN, Valcir (Org.). Equidade e eficiência da matriz tributária brasileira: diálogos sobre estado, constituição e tributação. 2ª edição. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2016. 323p.

GIAMBIAGI, Fabio; ALÉM, Ana Cláudia. **Finanças públicas: teoria e prática no Brasil**. 4ª edição. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Sistema nacional de índices de preços ao consumidor: estruturas de ponderação a partir da pesquisa de orçamentos familiares 2008-2009** / IBGE, Coordenação de Índices de Preços - 2a ed. - Rio de Janeiro: 2014. 322p. – (Relatórios metodológicos. ISSN 0101-2843; v. 39).

LIMA, Paulo César Ribeiro Lima. **Preços dos combustíveis no Brasil**. Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados. Estudo. Brasília: Câmara dos Deputados, 2016. 34p.

MENDES, Marcos. **Federalismo fiscal**. In: BIDERMAN, Ciro; AVARTE, Paulo (Org.). Economia do Setor Público. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

MENDES, Marcos; MIRANDA, Rogério B.; COSIO, Fernando B. **Transferências intergovernamentais no Brasil: diagnóstico e proposta de reforma**. Consultoria Legislativa do Senado Federal. Brasília: Senado Federal, 2008. 111p.

MENDES, Marcos. **Gastos pró-cíclicos e crise fiscal**. Site Brasil, Economia e Governo. 24 de junho de 2015. Disponível em: <<http://www.brasil-economia-governo.org.br/2015/06/24/gastos-pro-ciclicos-e-crise-fiscal/>>

MUSGRAVE, Richard A.; MUSGRAVE, Peggy B. **Finanças públicas: teoria e prática**. Rio de Janeiro: Campus; São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1980.

PETROBRAS. **Composição de preços ao consumidor**. Disponível em: <<http://www.petrobras.com.br/pt/produtos-e-servicos/composicao-de-precos>>. Acesso em: 18/4/2017.

PRADO, Sérgio. **Introdução e visão geral do sistema**. In: PRADO, Sérgio (Org.). Transferências intergovernamentais na federação brasileira: avaliação e alternativas de reforma. Fórum Fiscal dos Estados Brasileiros. Caderno Fórum Fiscal nº 6.

RECEITA FEDERAL DO BRASIL. **Carga tributária no Brasil – 2006 (Análise por Tributos e Bases de Incidência)**. Brasília, 2017.

RECEITA FEDERAL DO BRASIL. **Carga tributária no Brasil – 2007 (Análise por Tributos e Bases de Incidência)**. Brasília, 2008.

RECEITA FEDERAL DO BRASIL. **Carga tributária no Brasil – 2008 (Análise por Tributos e Bases de Incidência)**. Brasília, 2009.

RECEITA FEDERAL DO BRASIL. **Carga tributária no Brasil – 2014 (Análise por Tributos e Bases de Incidência)**. Brasília, 2015.

RECEITA FEDERAL DO BRASIL. **Carga tributária no Brasil – 2015 (Análise por Tributos e Bases de Incidência)**. Brasília, 2016.

REZENDE, Fernando. **Finanças públicas**. 2ª edição. São Paulo: Atlas, 2010.

STIGLITZ, Joseph E. **Economics of public sector**. 3ª edição. New York: Norton, 2000. 823p.